



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학박사학위논문

한국과 중국의 정부신뢰 비교연구

-계층적 정부신뢰를 중심으로-

2019년 8월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

MOU FEIJIE

한국과 중국의 정부신뢰 비교연구

-계층적 정부신뢰를 중심으로-

지도교수 김순은

이 논문을 정책학 박사학위논문으로 제출함

2019년 5월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

MOU FEIJIE

MOU FEIJIE의 박사학위논문을 인준함

2019년 7월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 연구는 정부신뢰 형태 중 계층적 정부신뢰를 적용하여 한국과 중국의 정부신뢰 영향 요소를 비교 분석하였다. 계층적 정부신뢰는 한 사람이 다른 계층의 정부에 대해 다른 신뢰 태도를 보여주는 것을 의미한다. 한국에서는 계층적 정부신뢰 현상이 뚜렷하게 나타나지 않아서 이에 관한 연구가 부족하지만, 중국에서 이런 현상이 오래전부터 뚜렷하게 존재해 왔기 때문에 계층적 정부신뢰의 의미가 잘 밝혀졌다. 현재 한국은 중앙정부에 대한 신뢰가 낮고, 지방정부에 대한 신뢰는 높은 역계층적 정부신뢰 형태를 가지며, 중국은 이와 반대로, 중앙정부에 대한 신뢰는 높고, 지방정부에 대한 신뢰가 낮은 정부신뢰 형태를 갖고 있다.

정부신뢰의 영향 요소는 일반적으로 문화론적 측면 및 제도·성과론적 측면으로 나누어서 접근한다. 문화론적 측면에서 볼 때, 정부에 대한 신뢰는 사회문화 속에 있는 일반신뢰의 확산으로 인식된다. 따라서 신뢰는 감성을 기반으로 발생한 감정적인 행동으로 볼 수 있다. 반대로 제도·성과 측면에서 보면, 정부에 대한 신뢰는 현실 성과에 근거한 이성적인 판단으로 볼 수 있다. 즉 국민은 정부 또는 정부의 제도가 이루어낸 성과에 근거를 두고 정부에 대한 지지 여부를 판단한다. 이런 두 가지 접근법 아래, 한 나라의 문화적 배경 및 정부의 성과는 정부신뢰에 대한 연구 중에서 반드시 고려해야 할 부분이 된다.

비교의 관점에서 출발하면, 비교 대상의 일치성, 차이성,

공동변화성을 고려해야 한다. 한국과 중국은 일반적으로 전통적인 동아시아 유교 국가로 분류되어 그들의 문화적 배경이 매우 유사하다고 인식된다. 또한, 한국과 중국은 비슷한 경제발전 노선인 중앙집권주의적 경제발전 모델을 채택했다. 이런 일치성에도 불구하고 양국은 제도·성과적 요소에서 차이점을 보인다. 양국의 정부신뢰 형태의 차이가 이러한 제도·성과적 요소와 연관성이 있는지가 본 논문의 연구주제이다. 즉, 문화적 배경이 유사하고, 제도와 성과가 서로 다른 두 국가에서 중앙과 지방정부 사이에 신뢰 차이가 발생하는 영향 요소가 무엇이고, 그 가능한 원인이 무엇인지에 대해서 연구해보려고 한다.

이에 따라 본 논문에서는 같은 개체임에도 불구하고 중앙과 지방정부에게 서로 다른 신뢰 태도를 보여주는 개인을 감성 및 이성이 공존하는 결합체로 보고, 감성적, 즉 문화적 요소 그리고 이성적, 즉 정부 실적에 대한 인식이 중앙 및 지방정부신뢰와 어떤 관계가 있는지를 살펴보았다. 본 논문에서는 문화적 요소를 권위복종, 집단주의로 구성된 단일차원으로, 그리고 제도·성과적 요소는 공동체의식, 레짐지지로 구성된 포괄적 지지 및 정부의 절차적 요소(정부 투명성, 정부 대응성), 정부의 기능적 요소(정부 경제성과, 부패퇴치)로 구성된 특정적 지지의 2개 차원으로 나누어서 한국과 중국의 중앙과 지방정부에 동일한 독립변수를 적용하여 다중회귀분석 방법으로 분석하였다.

결론적으로, 한국과 중국은 경제발전에 따라 문화적 요소와 정부신뢰의 상관관계가 점차 약화하는 현상이 나타났다. 한국의 중앙정부와 지방정부에 대한 문화적 신뢰 영향 요소를 살펴보면,

권위복종 의식이 중앙과 지방정부 수준에서 통계적으로 무의미하게 나오고, 집단주의가 중앙정부 수준에서만 통계적으로 유의미하게 나왔다. 한편, 포괄적 지지 측면에서 보면, 레짐에 대한 지지는 중앙과 지방정부에서 통계적으로 유의미하게 나오지만, 공동체 의식이 전부 무의미하게 나왔다. 또한, 특정적 지지 측면에서 보면, 중앙정부 수준에서 절차적 성과인 대응성과 기능적 성과인 부패퇴치는 통계적으로 유의미하게 나오지만, 지방정부 수준에서 볼 때 절차적 성과인 대응성과 기능적 성과인 경제성과는 통계적으로 유의미하게 나타났지 않았다.

중국의 경우, 문화적 측면에서 보면, 권위복종 의식이 중앙과 지방정부 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타나지 못하며, 집단주의가 중앙정부와 지방정부 수준에서 다 통계적으로 유의미하게 나오지만, 지방정부의 회귀계수는 마이너스 부호를 가진다. 즉, 집단주의 의식이 강할수록, 중국 지방정부에 대한 신뢰가 오히려 줄어드는 현상이 나타난다는 것이다. 한편, 포괄적 지지 측면에서 보면, 레짐에 대한 지지는 중앙과 지방정부에서 통계적으로 유의미하게 나타나지만 공동체 의식은 중앙정부 수준에서만 유의미하게 나오고, 지방정부 수준에서는 유의미하게 나타나지 못했다. 그리고 특정적 지지 측면을 살펴보면, 중앙정부와 지방정부는 절차적 성과 및 기능적 성과 면에서 모두 유의미한 회귀결과가 나타났다.

종합적으로 비교하면, 한국과 중국의 정부신뢰 영향 요소에 있어서 문화적 요소 측면에서는 두 국가는 차이가 없다는 결과가 도출되었고, 제도·성과적 요소 측면에서는 중국의 포괄적 지지 및 특정적 지지가 한국보다 더 강력하다는 결과가 도출되었다. 즉, 중국과

비교했을 때, 한국 중앙정부 수준에서는 신뢰의 원인인 포괄적 지지의 수준이 낮다. 그리고 한국의 중앙과 지방정부 수준에서는 특정적 지지도 부족하다. 이런 차이는 한국이 민주주의 체제와 지방분권 체도를 채택하였고 중국이 공산주의 체제와 당정일체 정부 구조를 채택한 점 및 양국의 경제발전 수준의 차이에 따른 양국 국민의 가치관의 차이와 관계가 있는 것으로 보인다.

주요어 : 한중 비교, 정부신뢰, 계층적 정부신뢰, 정치문화, 제도성과

학 번 : 2010-31379

목 차

국문초록	i
제1장 서론	1
제1절 문제의 제기 및 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	8
제2장 이론적 논의	10
제1절 정부신뢰에 관한 이론	10
1. 신뢰 및 정부신뢰	10
2. 계층적 정부신뢰	35
제2절 정부신뢰의 영향요소	46
1. 문화적 요소	47
2. 제도·성과적 요소	63
제3장 연구설계	84
제1절 연구가설 및 분석모형	84
1. 연구의 가설	84
2. 연구의 분석틀	88
3. 분석 모형 및 방법	88
제2절 변수의 선정 및 측정	91
1. 종속변수의 측정	94
2. 독립변수의 측정	95

제4장 분석 결과	111
제1절 기술통계분석	111
1. 변수의 기술통계분석	111
2. 변수 간의 상관관계	114
제2절 연구결과의 분석	118
1. 분석 결과	118
2. 가설에 대한 검증	121
제3절 한중 비교분석	162
1. 한국과 중국 정부의 구조 및 기능	162
2. 한중 건국 이후의 정부신뢰	181
3. 한국과 중국의 일치성, 차이점 및 동시변화성	195
 제5장 결론 및 함의	 210
제1절 연구결과의 요약	210
제2절 연구의 함의	212
1. 이론적 함의	212
2. 정책적 함의	215
제3절 연구의 한계점	219
 참고문헌	 221
Abstract	255
부록1	261

표 목 차

<표 1> 정치지지의 유형	25
<표 2> 정부신뢰의 대상과 수준	29
<표 3> 정치 및 정부신뢰의 관계	30
<표 4> 연구 변수	105
<표 5> 변수의 측정	106
<표 6> 독립변수의 기술통계분석	112
<표 7> 통제변수의 기술통계분석	114
<표 8> 변수의 상관관계 분석(한국)	116
<표 9> 변수의 상관관계 분석(중국)	117
<표 10> 한국의 중앙-지방정부신뢰	119
<표 11> 중국의 중앙-지방정부신뢰	120
<표 12> 한국의 중앙-지방정부신뢰 비교표	138
<표 13> 중국의 중앙-지방정부신뢰 비교표	139
<표 14> 양국의 중앙정부신뢰 비교표	140
<표 15> 양국의 지방정부신뢰 비교표	141
<표 16> 한국 및 중국의 중앙 및 지방정부 신뢰원인 차이 비교	150
<표 17> 한국과 중국의 중앙-지방 신뢰 격차	154
<표 18> 한국정부의 구조	166
<표 19> 중국정부의 구조	168
<표 20> 2007~2009 한국 갤럽 시민의식도 조사	184
<표 21> 한국과 중국의 동시변화 중의 차이성	106

그림 목 차

[그림 1] 정부신뢰의 연구 주체 및 영향 요소	32
[그림 2] 1999-2001년 조사결과	37
[그림 3] 2008년 조사결과	38
[그림 4] 문화의 층화구조	52
[그림 5] 연구의 분석틀	88
[그림 6] World value survey 한국정부에 대한 신뢰	183
[그림 7] 한국의 역계층적 중앙-지방정부신뢰	185
[그림 8] 유럽국가의 중앙 및 지방정부신뢰	194
[그림 9] 세계의 문화지도	200

제1장 서론

제1절 문제의 제기 및 연구목적

현대 국가들이 맞이한 다양한 위기 중 하나는 정부신뢰의 위기이다. 한국과 중국은 역시 그 위기를 피하지 못했다. 특히 중국은 경우, 1978년 개혁개방 이후 30여 년 동안 비약적인 경제발전을 경험하였다. 이에 따라 사회적 부의 축적, 국민 의식의 발전, ICT와 같은 인터넷 기반 기술의 발달이 함께 작용하여 국민이 정부에 대해 가지는 태도는 건국 초기의 조건 없는 신뢰에서 현재의 선택적인 신뢰로 변화해왔다. 배만 채우면 만족한다는 종전의 생각은 일찍부터 사라졌고, 질 높은 삶을 추구하고 누리는 동시에 정치 및 정부에 대해 이성적 사고를 해야 한다는 태도가 부상되었다. 이러한 변화는 정부로 하여금 사회관리 측면에 있어서 새로운 이념 및 방법을 도입하도록 요구하였다. 그러나 중국 정부는 이러한 변화를 늦게 감지하고 잘못 대응하면서 많은 불신을 유발하였다.

최근 중국 지방정부에 대한 신뢰 수준은 급격하게 악화하고 있다. 증가하는 시위 건수는 낮은 정부신뢰의 단면을 보여준다. 중국 국가언론 <인민일보> 웹사이트 ‘인민망’은 2016년 상반기에 전국 많은 지역에서 대정부 시위, 집회 등 집단행동(단체성 사건)이 빈번하게 나타났다고 보도하였다. 수많은 집단행동은 이미 사회 안정성에 많은 문제를 일으켰으며, 중국 정부가 직면해야 할 큰 문제가 되었다 (Hu, Sun & Wu, 2015). 대부분의 집회는 국민이 자신의

이익을 추구하기 위해 자신의 목소리를 내는 것이라고 분석되었다.

그뿐만 아니라, 일반 시민, 특히 사회 취약 계층이 손해를 입은 사건에 대해 정부가 주도하는 진상 조사나 책임 규명 과정은 신뢰도가 낮아 그 조사 결과에 대해 의심을 표하는 국민들이 많다. 예를 들어 40명 사망, 172명 부상을 일으킨 2011년 7월의 원저우(温州) 고속철도 탈선 사고, 2015년 텐진항(天津港) 대형 폭발 사고, 특히 반복적으로 발생하는 동질의 사건들, 예를 들어 2016년 3월 산둥 백신 불법 유통 사건, 2018년 지린성 장춘(长春) 불합격 백신 유통 사건, 2019년 3월 강소 화공공장 대폭발 사고 등은 국민들이 정부의 관리 감독 능력을 크게 의심하는 계기가 되었다. 그에 따라 정부에 대한 신뢰가 상당히 낮은 수준으로 저하되었으며, 악성 사건에 대한 조사 결과를 발표할 때마다 인터넷 공론장에서 ‘정부가 발표하는 내용을 반대로 생각하면 사실이다’라는 관점이 여론의 주류로 나타나고 있다. 심지어 정부 및 공권력에 대한 신뢰저하는 ‘국민의 사고 패턴이다’¹라고 언급한 학자도 있다(Zheng Yongnian, 2010). 이런 의견은 Luhmann(1984)의 관점인 ‘역사는 복잡함을 단순화하는 가장 좋은 방법이며, 신뢰의 든든한 배경이다.’와 유사하다. 과거의 역사를 근거로 내린 판단 속에는 신뢰의 함축이 담겨 있다. 정부의 행위가 지속적인 신뢰감을 가져오면, 역사에 근거한 신뢰감이 시간에 따라 점차 증가하고, 반대의 경우 신뢰감이 지속적인 하락세를 보일 수밖에 없다.

정부에 대한 낮은 신뢰는 심각한 사회적 영향력을 발휘할 수 있다. 그 전형적인 예는 한국이다. 박근혜 대통령 ‘비선실세’ 주인공

¹ <http://news.qq.com/a/20090818/001228.htm>

최순실의 과거 비리행위가 수면 위로 드러나자, 한국 국민들은 분노의 바다에 빠졌다. 과거 정부 운영 과정에서 비리 사건으로 의심된 부분이 재조명되면서 대통령을 비롯한 집정 당국과 국정 전반에 심각한 신뢰 문제가 발생하였다. 대통령의 지지율이 사상 최저인 5%대로 떨어지고, 분노한 국민들이 이제는 대통령을 비롯한 정부를 신뢰할 수 없는 상황이 되어 버렸다. 대통령에 대한 불신은 국민 분열, 정국 혼란, 경제, 외교 침체 등을 초래하였으며, 결국 박근혜 대통령이 탄핵을 당하면서 사건이 일단락되었다.

물론 한국의 사례는 아주 극단적이지만, 어느 국가든 국민의 정부에 대한 신뢰의 중요성은 예로부터 강조되었다. 정부신뢰는 좋은 거버넌스의 기초이다. 신뢰가 낮은 상황에서는 정부의 정책에 대한 국민들의 기대와 순응이 낮게 형성되고, 정부 활동의 성과 역시 높은 수준을 기록하기 어렵다. 신뢰는 사회자본의 중요한 구성요소이며, 협력이라는 방식을 통해 사회적 효율을 높이는 수단이다. 신뢰는 좋은 거버넌스 및 경제 번영을 가져올 수 있으며, 사회 및 국가의 발전에 깊은 의미를 부여할 수 있다. Goodsell(2006)는 정부의 가장 큰 목적은 민주주의를 가능하게 하는 대중의 신뢰를 구축하는 것이라고 했다. Osborne 및 Gaebler(1992)는 정부가 구조적인 개혁을 진행할 때 중요한 지지 요소가 신뢰라고 하였으며, Fukuyama(1995)는 신뢰는 모든 사회, 경제 및 정치적 관계의 집행 비용을 절감하는 효과적인 수단으로 보았다. 동시에 신뢰는 인간의 연결 및 제도 간 상호작용의 기초이며, 새로운 정책의 도입 초기에 그 긍정적인 역할을 발휘할 수 있다. 신뢰는 공공정책을 더 쉽게 받아들이게 하며, 공공관리 투입의 절감 및 정책의 순조로운 실시에 도움이 된다.

대중들의 정부에 대한 신뢰가 높으면, 정부지출 및 정부 주도 프로그램에 대한 지지도 비교적 높고(Chanley, 2002), 정책 혁신 및 개혁도 용이해질 수 있다. 반면 낮은 신뢰도는 정부의 안정성 및 정권의 합법성을 위협한다(Bianco, 1994). 또한, 정부에 대한 신뢰는 정치적 책임 및 관리적 유연성 사이에서 나타나는 모순을 효과적으로 완화할 수 있으며(Kim, 2005; Cooper et al., 2008), 정부 신뢰가 높은 국민들은 정부에 더 많은 재량권을 부여한다. 이는 복잡한 환경 속에서 정부의 성과를 달성하는 데 효과적일 수 있다. 동시에 신뢰는 정당정부의 합법적 집권의 중요한 기초이며, 정치 주체가 얼마나 많은 권력 및 집권 기회를 보유할지를 결정할 수 있다.

하지만 최근 몇십 년 동안 세계적으로 각국 정부에 대한 대중의 신뢰 수준이 꾸준한 하락세를 보인다. Miller 및 Listhaug의 연구에 따르면, 1964~1986년 사이 노르웨이나 스웨덴과 같은 북유럽 국가의 정부 신뢰 수준이 지속해서 떨어진 것으로 나타났다(Miller & Listhaug, 1990). 미국의 경우 지난 수십 년간 정부신뢰뿐만 아니라, 군대, 학교, 병원, 사법부, 의회 등 각종 공식적 제도에 대한 신뢰도 계속 감소해 왔다(Nye, 1997). 1958년 미국이 처음으로 정부신뢰도에 대한 조사를 시행했을 때부터, 중앙정부(federal government)에 대한 신뢰는 거의 해마다 떨어졌다. 1958년의 조사에서 중앙정부에 대한 신뢰도는 70% 선이었지만, 최근 중앙정부에 대한 신뢰도는 약 40%나 떨어졌다. 반대로 신뢰도가 낮았던 지방정부에 대한 신뢰는 소폭 증가하여 종전의 10%대에서 현재 30%대로 중앙정부보다 높은 신뢰도를 보인다. 미국뿐만 아니라 유럽, 한국, 일본 등 많은 나라에서 미국과 비슷한 정부신뢰 증감

현상이 나타난다(Jennings, 1998; Fitzgerald & Wolak, 2014; Ma, 2011; Nye, 1997), 즉 중앙정부에 대한 신뢰도가 떨어지고 지방정부에 대한 신뢰도는 높아진다는 것이다.

위에서 언급한 것처럼, 현재 중국 국민들의 정부신뢰 형태는 계층적 정부신뢰 특징을 가진다. 즉 국민이 정부의 계층에 따라 정부에 대해 서로 다른 신뢰 태도를 보여준다. 이런 현상은 중국뿐만 아니라 미국, 한국 등에서도 나타난다. 정부를 여러 계층으로 나누어서 관찰하면, 일반적인 민주주의 국가에서는 중앙정부에 대한 신뢰는 가장 낮고, 주(연방)정부에 대한 신뢰는 중앙정부보다 다소 높고, 지방정부에 대한 신뢰는 가장 높게 나타난다. 한국의 경우, 정부 계층을 중앙과 지방으로 구분했을 때 지방정부에 대한 신뢰는 중앙정부보다 높다. 하지만 중국에서는 중앙정부에 대한 신뢰가 가장 높고, 성급 정부에 대한 신뢰는 그다음이며, 시급, 현급, 촌급 정부 순서대로 신뢰가 점점 낮아지는 것으로 나타났다. 이처럼 다른 국가와 다르게 나타나는 정부신뢰 형태는 중국 특유의 계층적 정부신뢰라고 정의되며(Li, 2012), 여러 학자의 실태 조사에서도 보고되었다.

이하에서는 정부신뢰에 대해 2가지 접근 방법을 통해 연구한다. 첫 번째는 문화론적 접근법이며, 두 번째는 제도론적 접근법이다. 문화론적 접근법에 따르면, 정부에 대한 신뢰는 개인의 성장과정 중에 정치사회화를 통해 습득된 고유관념이므로, 해당 개인이 속한 문화와 연관성이 있다고 본다. 예를 들어, 일반적으로 서양 국가에서의 정부신뢰는 낮은 경향을 보인다. 이는 서양의 정부를 신뢰하지 않는 사회문화적 특징과 밀접한 관계가 있다. 미국이 이에 해당한다. 하지만 일반적으로 동양 국가에서는 예로부터 정부를 존중하고 중요시하는

전통이 있었다. 따라서 동양에서는 정부를 신뢰하는 문화적 바탕이 있으며(史天健, 2009), 이는 상대적으로 높은 정부신뢰로 나타난다.

제도론적 관점에서 보면, Luhmann의 논의와 비슷하게, 정부에 대한 신뢰는 과거의 사실에 근거한 신뢰이다. 구체적으로 말하면, 정부에 대한 신뢰는 정부가 제정하는 제도 및 이런 제도에 따라 이루어진 성과 등을 기반으로 형성된 것이다. 한국은 1960년대부터 ‘한강의 기적’이라고 불리는 국가적 발전을 통해 국가 실력 및 국민 생활 수준 향상 측면에서 많은 성장을 이루어냈고, 국민 1인당 GDP는 세계 상위권에 진입했다. 이런 좋은 성과는 높은 정부신뢰를 이루어낼 것으로 예상하지만, 현실은 이와 반대이다. 한국의 전반적인 정부신뢰는 심지어 중국보다도 더 낮다.

한국과 중국은 과거에 문화, 국가 체제 등의 측면에서 많은 유사성을 갖고 있었다. 근대에 들어와서도 양국이 각각 민주주의 정권과 사회주의 체제를 확립하여 근본적으로 다른 국가 체제를 채택하였음에도 불구하고 1980년대까지는 비슷한 발전 경로를 거쳐왔다. 다시 말하면, 과거에는 두 국가가 공통점을 가지고 있었다는 것이다. 1987년 한국 민주화 운동 이후 한국의 사회체제에 진정한 변화가 일어나고 드디어 양국에 실질적인 변화가 생겨났다. 바로 이때부터 한국의 정부신뢰 형태에도 변화가 발생했다고 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서는 정부신뢰를 설명하는 두 가지 기본적인 접근법, 즉 문화론 및 제도론의 시각에서 출발하여, 문화적인 전통 및 배경이 유사하고, 비슷한 발전모델을 걸쳐 발전해 왔지만, 이제 경제 수준 및 제도가 서로 다른 한국과 중국 국민의 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요소들 사이에 어떤 차이가

있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 국립 타이완 대학교에서 실시한 Asia Barometer Survey²의 제4차 자료를 이용하여 실증적으로 연구하여 양국의 정부신뢰 영향요소를 비교 분석하고자 한다.

² <http://www.asianbarometer.org/intro/introduction>

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 한국과 중국의 정부신뢰에 대한 연구로서, 문화론 및 제도론의 측면에서 한-중 양국 국민의 중앙정부 및 지방정부의 신뢰 영향 요소가 어떻게 다른지에 대해서 비교 연구하고자 한다.

한-중 혹은 한-중-일 비교연구는 동아시아 지역 사회과학 연구에서 빈번하게 사용하는 연구 패턴이다. 특히 중국 학자들은 한국 및 일본과의 비교에 대해 많은 관심을 두고 있다. 중국의 기존 문제를 연구할 때 다른 나라의 경험, 특히 문화 및 가치관 배경이 비슷한 동아시아 선진국들의 경험을 참고하고 학습할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 한국과 중국을 비교한다.

정부 혹은 정부신뢰에 대한 연구는 일반적으로 넓은 의미의 정부인 행정부(정부 기구 등), 입법부(의회 등), 사법부(법원 등)와 좁은 의미의 정부인 정부(행정부)에 관한 연구로 나뉜다. 본 연구에서는 협의적 정부인 행정부(중앙정부 및 지방정부)에 대한 신뢰를 연구 주체로 설정하였다. 더불어 개인 인식(perception)을 대상으로 하여 개인 수준에서 진행하는 연구이다.

본 연구에서는 국립타이완대학교(National Taiwan University) 사회과학원 및 타이완 중앙연구원 정치학 연구소에서 주최하고, 중국, 한국, 일본, 베트남 등 동아시아 국가 혹은 지역이 참여한 Asia Barometer Survey³ 제4차 조사 데이터를 사용했다. 제4차 조사는 2014~2016년 사이에 한국 및 중국에서 실시되었다.

우선 정부신뢰 연구에서 대표적인 두 가지 접근, 즉 문화론적

³ www.asianbarometer.org

관점과 제도·성과론적 관점에 대해 살펴본 후, 계층적 정부신뢰 현상에 관해서 설명하고, 선행연구의 검토를 걸쳐 연구 분석틀에 따라 다중회귀분석 방법을 적용하여 한국 및 중국의 일치성, 차이성, 공통변화성을 논의하면서 양국 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰의 영향 요소들을 분석하여 비교하려 한다.

제2장 이론적 논의

제1절 정부신뢰에 관한 이론

1. 신뢰 및 정부신뢰

근대에 들어 신뢰에 대한 논의는 심리학, 사회학, 행정학, 경제학, 정치학, 조직연구 등 다양한 분야에서 진행됐다. 독일 철학자 Georg Simmel은 1900년에 출판된 <돈의 철학>이라는 저서에서 신뢰가 사회에서 가장 중요한 종합적 힘이라고 하였다. 그는 현대 생활이 우리가 체감하는 타인에 대한 신뢰 수준보다 더 높은 신뢰 수준에 기초한 것이라고 주장하며, 신뢰가 없으면 사회가 붕괴할 것이라고 강조했다. Simmel 이후, 몇몇 심리학자는 심리학적 시각에서 신뢰를 정의하였다. 심리학자 Deutsch(1958)는 신뢰를 인간의 심리적 기대와 연결하여, 기대가 현실과 가까우면 인간에게 긍정적 신뢰 효과를 가져온다고 하였다. Sabel(1993)은 신뢰는 상대방이 본인의 쉽게 공격받을 수 있는 특성을 이용하지 않을 것에 대한 양자 간의 확신이라고 설명하였다. 경제학적, 혹은 다른 관점에서 신뢰에 대해 정의하는 학자들도 많다. 경제학자 Arrow는 신뢰가 경제교환의 윤활제이며, 계약을 관리하는 가장 효과적인 메커니즘이라고 정의하였다. 사회학자 Coleman은 신뢰가 일종의 사회자본이며, 신뢰를 통해 감독 및 징벌의 비용을 줄일 수 있다고 주장하였다.

이처럼 신뢰의 개념은 다양한 학문 영역에서 각자의 시각으로 다르게 정의되었다. 이에 따라 신뢰의 정의는 각 영역 고유의 특징을

갖게 되었다. 이와 같은 다양한 정의에도 불구하고, 단순히 신뢰의 가장 본원적인 논리를 살펴보면 다음과 같다. 신뢰는 ① 위험이 있는데도 불구하고, ② 신뢰 대상이 신뢰자의 이해에 부합하도록 행동하리라는 주관적 기대와 ③ 그러한 기대를 근거로 자신을 취약한 상태에 위치하도록 하는 자발성으로 요약된다. 결국, 신뢰란 위험으로부터 발생하는 ‘취약성’을 기꺼이 받아들이려는 의지, 즉 위험감수 의지(Gambetta, 1988, Rousseau, et al., 1998:394)로 볼 수 있다.

기존의 신뢰에 대한 다양한 논의를 고려할 때, 신뢰를 구성하는 여러 요소 중 보다 중요한 요소인 시간, 즉 역사에 대한 강조가 다소 부족하다고 생각된다. 과거의 역사에 기반을 둔 신뢰가 미래에 대한 불확실성을 해소하는 역할을 수행한다는 점이 강조되지 못했기 때문이다. Luhmann은 신뢰는 복잡함을 간소화하는 기능이 있다고 하였다. 이러한 기능은 시간적 선후 관계 혹은 역사적 차원을 통해 확인될 수 있다. 즉 과거의 기정사실이 미래의 복잡성을 감소시킨다는 것이다. 과거가 확정된 것이고 명확한 사실이라면, 현재는 한정되어 있으며 막연한 상황이고, 미래는 복잡하고 미지한 상태이다. 사람들은 과거를 근거로 현재 발생하고 있는 일에 관해 결정하는 과정을 통해 미래의 불확실성을 극복하는 것이다. 사실상 신뢰의 형성 과정에는 근한 자기 설득 과정이 존재한다고 볼 수 있다.

간단한 예를 들자면, 중국 전국시대 진(秦)나라의 재상 상앙(商鞅)이 백성들의 신임을 얻기 위해 수도 남문에 기둥을 세우고 북문까지 옮기는 자에게 금 50냥을 상여하겠다는 공고를 내렸다. 사람들의 불신 속에 어떤 사람이 상앙의 요구대로 했더니 즉시 상금

50년을 받았다. 이로 인해 백성들은 정부에서 공고하는 내용을 신빙성이 높다고 믿게 되었다. 이 사례는 신뢰가 ‘과거의 사실’에 기반한다는 것을 의미한다. 즉, 사람들은 과거의 관련 역사를 신속히 회고한 다음, 자신의 신뢰 여부를 결정하는 것이다. 따라서 신뢰는 과거를 통해 미래를 추론하고, 익숙함으로 생소함을 추론하는 것이 된다. Hardin(1998)은 신뢰의 이런 특성을 밀폐형 이익(encapsulated interest)이라고 정의하고, 신뢰는 신뢰자가 피신뢰자에 대한 신뢰를 어기지 않음으로써 얻을 이익에 대한 평가에 기초를 두고 형성되었다고 했다. 따라서 국민들이 특정 상황에서 정부의 행동을 신뢰하려면, 유사한 상황에서 발생한 많은 동등한 행동을 통해 믿음직스럽다는 결론을 귀납적으로 내리거나, 혹은 특정 상황에서 정부가 더욱 신뢰할 만하다는 결론을 미리 전제한 후 정부의 동기를 파악하고 추리해야 한다.

신뢰라는 행위를 개인적 활동의 형태로 세분화하여 공식으로 풀이한다면, ‘A trust B to do X’ 이라고 표현할 수 있다(Hardin, 1998). 즉 신뢰의 구성요소는 신뢰자(A), 피신뢰자(B), 신뢰 내용(X), 신뢰한(trust)다는 것이다. 앞에 논의했던 신뢰는 학문적 배경에 따라 달리 정의되는 다차원적 개념이지만, 일반적으로 신뢰란 피신뢰자가 신뢰자 자신이 원하는 바를 추구하려는 의지와 추구할 수 있는 능력이 있다고 믿는 것이다.

신뢰를 인류의 본능 혹은 미덕이라고 보는 관점도 있지만, 신뢰의 발생 및 근원에 대해서는 여러 가지 주장이 있다. Almond & Verba(1963), Easton(1965), Inglehart(1993), Putnam(1993, 2000), Mishler & Rose(2001, 2005), Fukuyama(1995),

Uslaner(2002) 등은 문화론을 주장한다. 그들은 정부 및 제도에 대한 신뢰는 일반 대인 신뢰의 확장 또는 투사(project)라고 주장하였다. 이들은 문화론적 관점에 따라 신뢰가 삶의 초기부터 외부 환경의 접촉으로 인해 형성되며, 사회화 과정을 통해 점차 습득된 사회 규범에 따라 이루어진 것이라고 본다.

Putnam 및 Fukuyama를 비롯한 학자들도 문화론(cultural theories)의 시각에서 신뢰의 근원에 대해 설명하였다. 신뢰는 작은 범위의 신뢰부터 낯선 사람에 대한 사회적 신뢰까지 점차적으로 형성되어, 마지막으로 정치 및 공공사무에 대한 신뢰가 이루어지는 것이다. 정치 혹은 기구에 대한 신뢰는 외생적(exogenous)인 것이고, 오래된 문화 규범 및 일상적인 교류에서 유래되기도 한다. 따라서 Fukuyama 등의 학자는 사회자본, 사적 신뢰로 출발하여 사회적, 문화적 요소가 공적 신뢰, 정부신뢰에 미치는 영향 등을 문화론의 맥락에서 논의하였다. Fukuyama는 그의 저서인 <Trust>에서 미국, 일본, 한국, 이탈리아, 프랑스, 중국 등 국가의 전통적 가족관념, 사회적 문화와 가족 기업 권력 구성 및 승계, 경제발전, 사회관계 등 사회현상에 관한 연구를 통해 계약 및 개인적 이익은 사람들이 특정 목적 때문에 결합하는 것인 반면, 가장 효율적인 조직은 보편적인 도덕 및 가치관에서 시작한 것이라고 주장했다. 이런 조직들은 완벽한 계약 혹은 그 내부관계를 규명하는 입법 제도가 필요하지 않다. 조직 구성원 사이의 신뢰에 의거하여 도덕적 일치를 형성하고 이를 통해 조직의 기초를 단단하게 만들어냈기 때문이다. 현대 사회에서는 사람들이 도덕이나 문화가 경제발전과 사회발전에 미치는 영향력보다 제도의 영향력에 대한 관심이 더 많다. Fukuyama는 그의 저서에서

사실상 현대적 제도는 번영 사회를 형성하는 데의 필요조건이지 충분조건이 아니라는 것을 지적했다. 현대적인 제도가 전통문화 및 도덕과 서로 결합해야, 신뢰의 기초가 없는 낯선 사람들 사이에서도 신뢰를 형성할 수 있다(Fukuyama, 2001). 이러한 사회적 자본은 교육을 통해 획득할 수 있는 인력 자본과 같은 기타 형식의 자본과 차이가 있으며, 이성적 투자를 통해 얻기가 어렵다.

문화론의 관점에서 신뢰는 사람의 감성적인 정서에서 유래되었다고 본다. 이는 이하에서 논의될 제도론 측면의 신뢰가 사람들의 이성적 계산에 기초를 두고 생겨난 신뢰와는 반대된다. 최근에는 감성적 신뢰 현상의 생물학적인 근거가 발견되었다(정광호, 2011:30). Zak & Jensen(2008)의 연구에 따르면, 인간의 뇌에는 옥시토신(oxytocin)이라는 호르몬이 있는데, 인간이 포용적인 관계 속에 있으면 이 호르몬이 많이 분비된다. 따라서 인간이 자녀, 친구, 친척, 혹은 주변 사람들과 좋은 경험 속에 유대감을 형성하여 기쁨을 얻으면 이 호르몬이 분비되어 상대방에 대한 깊은 신뢰를 형성할 수 있다. 사회관계 속에서 서로 도움을 주고받으면 옥시토신의 분비도 왕성해질 수 있다. 그리고 왕성하게 분비된 옥시토신이 이어서 더 좋은 사회관계를 형성한다. 사회적 측면에서 볼 때, 법치, 정책의 투명성, 사람들이 규칙에 대한 준수 등 긍정적 요소는 옥시토신 형성에 영향을 미친다. 따라서 법치가 공정하고, 정책이 투명하고, 규칙이 잘 준수되는 사회에 사는 사람들이 지속해서 좋은 영향을 받으며, 사회에 대한 신뢰감이 높아질 수 있다.

제도론을 주장하는 학자들은 신뢰가 내생적(endogenous)이고 이성적인 행위라고 본다. 즉 사회문화적인 환경이 개체에 미치는

영향보다, 개인이 거래를 진행하면서 자신의 이익을 고려하는 이성적 계산 및 판단이 더 많은 영향을 미친다고 본다. Colman(1990)은 사람들이 거래를 진행하는 과정에서 위험에 노출될 때, 자신이 받을 이익과 손실된 이익을 예측하고, 자신이 처한 상황을 이성적으로 판단하며, 위험 조건 아래서 이익의 최대화를 목적으로 하는 태도 및 행위가 신뢰라고 주장했다. 신뢰는 이성적인 당사자들의 기대 및 의무로 구성되어 있다. 예를 들어, 만약 A가 B를 위해서 무엇을 해주면서 B가 앞으로 자신에게 보답할 것이라고 믿으면 A가 B에게 기대하게 되며, B는 A에게 일종의 의무를 지게 된다. A가 이렇게 B를 위해 행동을 하는 이유는, B가 행할 의무로 인한 이익이 자신의 행동으로 인한 비용을 초과하기 때문이다. 다시 말하면 의무는 일종의 보험처럼 지급하는 비용이 적지만, 받을 보험금의 가치가 크기 때문에 의무를 이행하는 것이 자신에게 이득이 된다. 따라서 신뢰는 이성적인 계산 관계에서 발생한 것이다. Colman은 개인이라는 미시적인 수준에서 개체의 이성적인 행위를 분석한 후, 개인적인 판단 및 행동으로 사회 시스템을 구축하여(Colman, 1990) 서로 다른 사회적 배경에서 제도가 형성되었다고 논의했다. 제도적 신뢰는 사람들이 제도가 기대만큼 좋은 성과(performance)를 보여줬다는 것에 대한 만족이며, 제도는 신뢰의 원인이 아닌 결과물이다. 잘 돌아가는 제도는 신뢰를 얻으며, 그와 반대되는 제도는 불신 및 회의를 받는다(Mishler & Rose, 2001).

제도론의 대표 학자들인 Colman(1990), Jackman & Miller(1995), Chanley, Rudolph & Rahn(2000), Newton & Norris(2000), Shi(2001), Hetherington(2004) 등은 제도 및 그에

다른 성과와 같은 내생적 요인이 신뢰를 형성하는 과정에 더 중요하며, 성과를 기반으로 한 평가가 신뢰의 기초라고 본다. 제도론의 기본 논리는 합리적 선택이론에서 출발하는 공공선택론과 일맥상통한다. 즉 국민들은 정부의 성과 및 자신의 이해득실을 따져 보고, 이성적인 계산을 통해 정부의 정책과 그 성과 등이 자신의 이익에 부합하는지를 판단한다. 그 후 정부에게 신뢰 또는 지지하는 태도를 나타낸다. 이는 공공선택론의 논리와 비슷하다.

문화론 및 제도론의 측면에서 이루어진 신뢰에 대한 논의는 이후의 신뢰 연구에 필요한 기초를 마련해 주었다. 정부신뢰 연구에서 사회자본에 대한 고찰은 문화론을 더욱 공고히 뒷받침하며, 정부 성과에 대한 논의는 제도론으로부터 파생되었다. 동시에 문화론 및 제도론의 장단점을 보완하여 정치신뢰에 대한 논의가 이루어지기도 하였다(Bouckaert & Van de Walle, 2003; Keele, 2004). Rose 및 Mishler(2001)은 문화론 및 제도론의 거시적 및 미시적 시각에서 출발하여 그들의 차이점을 설명했다.⁴

제도는 문화의 기초에서 발생한 것이고, 제도가 제대로 작동하기 위해서 문화는 반드시 제도보다 선행되어야 한다. 사회 제도는 특정 지역의 문화적 기초에서 발생하며 그 지역의 사회문화에 적응하는 과정에서 정형화된다. 이처럼 문화에서 발전해 온 제도는 이어서 문화를 더욱 공고히 할 수 있으며, 제도기초에서의 심리적 절차가

⁴ Rose & Mishler(2001)는 문화론 및 제도론에서 거시적 시각과 미시적 시각에는 중요한 차이를 둔다고 주장했다. 거시적 문화론은 민족 전통의 동질성을 강조하며, 사회 개체의 차이를 무시한다. 반면에 미시적 문화론은 개체 사회화 경험의 차이에 관심 둔다. 그리고 거시적 제도 및 미시적 제도의 이론도 완전히 다르다. 거시적 제도 이론은 제도 성장, 거버넌스, 부패퇴치 등의 전반적 성과를 강조하지만, 미시적 제도 이론은 개인의 제도성과에 대한 평가는 개인의 성향 및 경험에 따라 결정된다고 강조한다.

지속적으로 존속할 수 있게 한다. 물론 새로운 제도는 외부에서 쉽게 도입이 될 수 있겠지만, 그의 생명력 및 발전성은 이 새로운 제도들이 현지의 문화에 얼마나 적합한가에 따라 결정된다. 따라서 문화를 고려하지 않으면 제도를 이해하지 못하고, 제도에 대한 통찰은 문화를 이해하는 기초에서 실현된다. 즉, 신뢰를 설명하는 데에 있어서 문화와 제도 둘 중 하나라도 빠져서는 안 된다.

본 연구에서는 오로지 문화론 혹은 제도론이라는 고립된 시각에서 정부신뢰에 대해 분석하는 방식이 아닌, 문화론 및 제도론을 통합하는 관점에서 정부신뢰를 설명하는 방식을 채택했다. 왜냐하면, 인간이 복잡한 존재인 만큼, 인간의 신뢰라는 지각의 결과를 좌우할 수 있는 요소가 상당히 많기 때문이다. Lucian Pye가 지적한 대로, 현대적 사회조직은 합리성 및 권위성의 결합이라고 한다(Almond & Verba, 1963). 인간의 활동도 마찬가지로 감성과 이성의 융합이라고 할 수 있다. 사람들이 자신의 이익을 생각해서 자신에게 유리한 것을 선택할 수 있겠지만, 모든 결정을 이성적으로 내리는 것은 아니다. 최근 심리학 및 경제학을 결합한 행동경제학에서는 인간의 의사결정과 행위가 2가지 체계로 구성되었다고 주장한다. 하나는 이성적 이익에 근거한 결정 및 행위이다. 즉 이러한 결정 및 행위는 계산적, 명시적, 분석적인 특성이 있으나, 인간의 모든 행동이 이런 이성적인 생각의 지배 아래에 움직이는 것은 아니다. 인간에게는 또 다른 감성적 차원이 있기 때문이다. 즉 감성, 본능, 습관에 의존하여 자동적, 암묵적 소통을 하려는 태도이다(홍훈, 2014). 따라서 특정 개체의 정부에 대한 신뢰에 대해서 단순한 문화론 혹은 제도론적 관점에서 고찰하는 것보다, 감성과 이성 2가지 차원을 모두 가진 완전한

사람으로서 정부에 대한 신뢰를 영향하는 요소를 확인하는 것이 현실에 더 적합하고 합리적이라고 본다.

최초로 정부신뢰를 연구한 학자는 John Locke이다. 그는 국민과 정부의 관계를 일종의 신뢰 관계라고 보고, 대중이 신뢰를 통해 통치자에게 권력을 양도하고, 이런 권력의 부여를 통해 자신의 이익을 추구한다고 주장했다(Hardin, 1998). Locke 직후에는 정부신뢰에 대한 연구가 잠잠했으나, 1962년, Stokes가 정부신뢰(trust in government)라는 개념을 미국 NES(National Election Studies)에 도입하였다. 그는 피조사자가 정부에 대해 찬성 혹은 반대하는지를 조사하여 그 결과를 분류하였다.

초기의 정부신뢰 연구는 단순히 정부신뢰가 무엇인지에 대한 연구였다. 대표적인 관점으로는 정부신뢰는 정치제도에 대한 시민의 만족이므로 정부신뢰의 감소는 제도에 대한 불만족을 반영한다는 주장(Miller, 1974a)과 정부신뢰는 단순히 현재 집권하고 있는 정부지도자에 대한 만족이므로 정부신뢰의 감소는 집권당국에 대한 불만족을 반영한다는 주장(Citrin, 1974)이 있다. 즉, 초기에는 정부신뢰가 하락하는 상황에 따라, 정부신뢰가 무엇인지, 그 영향요인이 어떤 것인지에 대한 기초 연구가 많았다(금현섭, 백승주, 2010). 이외에도 학자들이 믿음(belief), 신뢰(trust), 지지(support) 등을 정치 및 정부와 연관을 지어, 국민과 정부의 관계를 분석한 연구도 있다(李永国, 2007). 미국 워터게이트 사건(Watergate Affair) 직후, 즉 1970년대부터 정부신뢰 문제는 학계의 광범위한 주목을 받고 있다.

현재 접근 가능한 많은 연구 성과는 대부분 1970년대 이후

탄생한 것이다. 그 시기 학자들이 정치(불)신뢰, 공공신뢰 등 전문용어로 학술적인 범주 내에서 정부신뢰에 대해서 연구했다. 1990년대에 RSF에서 출간된 <Trust and Governance>, <Trust the Law>, <Trust and Trustworthy>, <Trust and Reciprocity> 등 저서를 비롯한 연구 성과들은 ‘정부 신뢰도가 하락했다’라는 현상을 발견하는 것에서 시작하여 주로 ‘정부의 신뢰도가 왜 하락하는가?’ 등의 원인과 연관된다. 또한, 정부신뢰의 하락을 분석하여, 정부신뢰가 어떤 요소에 의해 변화하는지 등 정부신뢰에 영향을 미치는 요소를 밝혔다(Nye, 1997; Levi & Braithwaite, 1998; Hibbing & Theiss-Morse, 2003).

많은 연구 분야에서 논의된 신뢰의 정의에 비해 정부신뢰의 개념이 보다 범위가 좁고, 더욱 구체화하여 있다. 정부신뢰는 ‘정부가 시민들의 기대에 부응하여 잘 운영되고 있는가에 대해 평가하는 것’ (Miller, 1974), 혹은 위협이나 손해를 감수하더라도 일관되게 정부를 믿는 것으로 정의할 수 있다(Gambetta, 1988). 동시에 정부신뢰란 국민의 입장에서 정부가 국민이 원하는 바를 추구하려는 의지와 추구할 수 있는 능력이 있다고 믿는 정도와 관련된다(Thomas, 1998; 박찬오·박경호, 2001). Hetherington은 정부신뢰를 정부성과나 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민의 기대에 부응하는 정도로 정의했다(Hetherington, 1998). 그리고 정부신뢰를 정부에 기대하는 긍정적 태도나 지지로 정의하기도 한다(손호중, 채원호, 2005; 서문기, 2001). 여기에는 ‘특정한 사회문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가 통치체제로서 갖는 기관 차원의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는

것’ (박순애, 2006), ‘국민이 원하는 바를 추구할 수 있는 능력을 정부가 가지고 있다고 믿는 국민들의 긍정적 기대’ (박현주, 이명진, 2018) 등이 있다. OECD기구는 정부신뢰가 국민 및 기업들이 정부가 일을 정확하게(right) 혹은 공평하게(fair) 처리하느냐에 대한 반응 및 확신이라고 정의한다. 또한 정부의 합법성은 국민의 신뢰기초에서 확립되며, 신뢰는 정부 및 국민 사이의 효율적이고 원활한 상호작용의 중요한 촉진제라고 언급했다(OECD, 2015). 본 연구에서는 정부신뢰에 대해서 손호중 및 채원호의 정의와 비슷하게 ‘불확실한 상황 아래서 국민들이 정부 및 그 행동에 대해 감성적 혹은 이성적으로 나타내는 긍정적 지지 태도’로 정의하려고 한다.

정부신뢰의 양상 또한 신뢰의 특성과 비슷하게, 각 나라의 역사적 배경 및 문화의 차이에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 국가에 따라서는 ‘큰 정부’ 보다는 ‘작은 정부’를 선호할 수 있고(Lipset, 1996), 중앙정부 및 지방정부에 대한 태도도 서로 다를 수 있다(Li, 2004).

정부신뢰(government trust)라는 개념은 정치신뢰(political trust), 정치불신(political distrust), 정치 소외 등(political alienation)의 개념과 자주 혼동된다. 특히 정치신뢰와 정부신뢰라는 개념은 자주 혼용된다. 이는 연구에 있어서 많은 불편과 혼란을 가져왔다. 따라서 본 논문에서는 두 개념의 관계를 중점적으로 다뤄본다.

우선 정부 및 정치의 개념을 간단하게 살펴보면, 정부는 국가의 법률을 집행하기 위해 설치한 실체인 반면, 정치는 하나의 법률적 현상이다(Kelson, 1945). 마키아벨리, 비스마르크, 그리고 베버는

정치를 권력 혹은 권력의 배분과 연관시켰고, 중국 정치가, 민주주의 혁명가 쑨원(孫文)은 정치를 그 한자 뜻을 그대로 풀이하여, ‘정(政)’은 ‘많은 사람에 관한 일’, ‘치(治)’는 ‘다스린다, 관리한다’라고 설명했으며(孫中山, 1981), 정치는 사회관리, 즉 공공관리 행위라는 견해를 피력하였다. Easton(1953)은 정치는 정부가 정책을 제정하고 집행하는 과정을 둘러싼 활동이며, 사회 가치를 권위적으로 배분하는 방식이라는 주장을 제기했다. 즉 정치는 인류 사회가 이익 원칙에 따라 공공적 권위를 이용하여 사회 질서를 조절 및 관리하는 행위이며, 따라서 정치는 인간과 인간, 인간과 국가, 국가와 국가 간에 있어서 권력 관계를 다루는 학문이라고 볼 수 있다(한규중, 1958).

Maciver는 국가가 하나의 정부에 의지하여 법률을 공포하고 강제적 권력을 부여하며, 명확한 국경이 있는 정치 공동체 내에서 사회 질서 및 일반적 대외 조건을 유지한다고 주장했다(Easton, 1953:103 재인용). 정부는 국가의 대내외 문제를 통제하는 국가 내 집단 제도라고 규정할 수 있으며, 국가의 통치권을 행사하는 기구이다. 일반적으로 정부는 넓은 의미와 좁은 의미의 정부로 구분할 수 있는데, 넓은 의미의 정부는 입법, 행정, 사법 등 모든 기구를 포함한 국가기구 전체를 말하는 것이고, 좁은 의미의 정부는 오로지 국가 행정기관을 말하는 것이다(王惠岩 외, 1999). 우리가 논의하는 현대적 의미의 정치와 정부의 논리적 관계를 포함하는 정치체제는 일반적으로 권력 집단(정당)이 정권을 장악한 후, 국가의 형태(예를 들어 군주 정치, 귀족 정치, 민주 정치, 독재 정치 등) 및 정체를 확립하고, 국가를 다스리기 위해 정부 및 기구를 세우고 통치를 실행하는 것이다. 이런

논리에 따라, 국가 의지는 정치를 통해 표현되고, 정치 의지를 구체적으로 실현하기 위해 발생하는 일반적인 행정 업무를 정부가 집행한다는 것을 알 수 있다.

Easton은 정부 기구, 압력 집단, 투표 선거 행위, 정당, 계급 등 요소는 정치 활동에 속하며, 이런 정치 활동들이 정치 체계를 구성한다고 논의하였다(Easton, 1953). Charles Tilly(2005:4)는 공공정치(public politics)가 정치 참여자(political actor) 및 정부 대리인(governmental agents) 사이의 모든 상호 영향 행위라고 주장한다. 공공정치의 구성요소 중 통치자(ruler)는 인간으로서의 국가권위(national authorities)를 말하는 것이고, 정부 대리인은 통치자를 대신하여 발언하거나 업무를 수행하는 자이다. 정부(government)는 정부 대리인이 운영하는 조직이고, 정치 참여자는 어떠한 타이틀을 가진 정부와 무관한 독립 주체이며, 레짐(regime)은 통치자, 정부 및 정치 참여자 사이의 일반적 관계를 말하는 것이다.

1960년대 미국 비교 정치연구 및 미국 행정학회에는 정부를 비롯한 행정체계가 정치 체계(political system)의 하위 체계라는 주장이 있었다(이우현, 1966:93). 이런 관점을 ‘정치를 통해 사회를 다스리는 이념을 규정하고, 정부를 통해 사회 질서를 유지한다’ 라고 이해해도 무방하며, 이런 관점에 따르면 정부는 정치 이념을 구체화하기 위해 행정 업무를 집행하는 기구로써 정치의 연장 및 파생이라고 봐야 한다.

정부신뢰 및 정치신뢰 용어의 혼동은 연구에 많은 불편과 혼란을 가져왔기 때문에 학계에서는 정부신뢰와 정치신뢰의 개념을 구별하기

위해 지속적으로 노력해 왔다. 미국선거관리위원회 American National Election Studies(ANES)는 정치신뢰와 정부신뢰를 구분하기 위해 정치신뢰를 레짐에 기반을 둔 신뢰(regime-based trust)로, 정부신뢰를 당국에 기반을 둔 신뢰(incumbent-based trust)로 하여 양자를 별개의 문항으로 질문하면서 정치신뢰와 정부신뢰는 다른 개념이라는 결과를 얻었다.⁵ 유사 연구는 Abramson & Finifter(1981)의 논문에 있다.

Miller 및 Citrin의 유명한 논쟁(Miller-Citrin debate, 1974)이 정치신뢰 및 정부신뢰 두 개념의 차이에 관한 논쟁이라고 볼 수 있다. Miller는 정치신뢰를 정치, 지도자, 기구, 제도 등 정치 레짐(political regime)에 기반한 신뢰라고 하였으며, Citrin은 정치신뢰에 있어서 집권 당국자의 리더십 및 정책 또는 그 결과 등 집정당국(incumbent authorities), 즉 현 집권정부(the sitting national administration)의 성과(performance)에 대한 신뢰를 강조했다(Miller, 1974; Citrin,

⁵ <https://electionstudies.org/project/1987-pilot-study/>

ANES(1987)는 레짐에 기반한 신뢰(정치신뢰)를 측정하는 질문으로 '1) Whatever its faults may be, the American form of government is still the best for us. 2) There is not much about our form of government to be proud of. 3) It maybe necessary to make some major changes in our form of government in order to solve the problems facing our country. 4) I would rather live under our system of government than any other that I can think of' 를, 집권당국에 기반한 신뢰(정부신뢰)를 측정하는 질문으로 '1) You can generally trust the people who run our government to do what is right. 2) It often seems like our government is run by a few big interests looking out for themselves rather than being run for the benefit of all the people. 3) Most government officials try to serve the public interest, even if it is against their personal interests, 4) When government leaders make statements to the American people on television or in the newspapers, they are usually telling the truth. 5) Unless we keep a close watch on them, many of our elected leaders will look out for special interests rather than for all the people. 6) Those we elected to public office usually try to keep the promises they have made during the election. 7) Most of the people running our government are well-qualified to handle the problems that we are facing in this country. 8) Quite a few of the people running our government are not as honest as the voters have a right to expect. 9) Most public officials can be trusted to do what is right without our having to constantly check on them.' 을 들었다(배정현, 2011).

1974; Citrin & Luks, 2001). Citrin의 주장에서 집권당국이라는 개념은 좁은 의미의 정부, 즉 당권 정부를 가리키며, 흔히 Easton이 주장하는 ‘특정적인 지지(special support)’와 그 의미가 가깝다(Muller, 1977; Hetherington, 1998).

사실상 Miller와 Citrin, 그리고 Easton의 관점을 통해, 정치신뢰(혹은 정부신뢰)의 대상을 여러 주체, 혹은 수준으로 나눌 수 있다는 것을 알 수 있다. 정치신뢰가 정치체제, 정치 이념, 중앙부터 지방까지 광범위한 정치/정부 시스템에 대한 신뢰라면, 정부신뢰는 정치신뢰보다 작은 범위인 중앙정부, 지방정부, 또한 정부의 성과 등 구체적 대상에 대한 신뢰라고 볼 수 있다. 즉 정치신뢰의 범위와 함축된 의미가 정부신뢰의 그것보다 더 크고 넓다. 또한 정치적 이념이 정부의 움직임을 주도한다는 관점에서 보면, 정치신뢰는 정부신뢰보다 높은 수준에 있다고 볼 수 있다.

정치신뢰가 많은 측면과 내용을 포함하는 점에 대해 구체적으로 보면, Easton은 정치적 지지(political support)를 포괄적 지지 및 특정적 지지로 분류하였다. 그는 정치적 지지의 프레임을 국가 공동체(the community), 레짐(the regime), 당국(the authorities)으로 분류했다(Easton, 1965, 1975).⁶ 또한 Norris(1999)는 Easton의 분류를 바탕으로 정치지지의 주체를 정치 공동체(political community), 레짐의 규칙(regime principles), 레짐의 성과(regime performance), 정치 기구의 성과(regime institutions), 정치 인물들(political actors)로 구분하였다.

⁶ Easton(1965)은 사람이 같은 시간에 정치 공동체, 정치제도 및 행정 당국의 각 구성요소에 대해 서로 충돌된 태도를 가질 수 있다고 하였다. 그는 반드시 시종일관한 태도를 가져야 하는 것은 아니며, 서로 모순된 행동을 할 수 있다고 주장하였다.

<표 1> 정치지지의 유형

정치지지의 유형	분석 수준 및 구체적 대상	일반 상황
포괄적 지지 (diffuse support)	정치 공동체(political community): 국가	일반적으로 높은 수준의 지지
	레짐의 규칙(regime principles): 국가 제도, 정체, 가치관	일반적으로 높은 수준의 지지
	레짐의 성과(regime performance): 가치관, 정체, 기구, 참여자	상황에 따라 지지도 다름 (측정하는 데에 어려움 있음)
	정치 기구의 성과(regime institutions): 정부 기구	상황에 따라 지지도 다름
특정적 지지 (specific support)	정치 인물들(political actors): 정치인, 공무원, 등등	상황에 따라 지지도 다름

Norris(1999:10, 재정리)

Norris는 정치지지의 대상이 다원적이므로 그 분석 수준도 다양해야 한다고 주장하였다. 그러나 그는 다차원적 정치지지의 대상(level)을 단순히 분류(classification)하는 데 그쳤고, 대상들 사이의 체계적인 관계를 언급하지는 않았다. 하지만 서로 다른 대상들 사이에 거시적 수준(국가, 공동체)에서 미시적 수준(개인)까지 분명한 관계를 보여주었다는 점에서 의의가 있다.

정치신뢰는 국가에 대한 신뢰, 정치제도, 국가기구에 대한 신뢰, 정치 행위자에 대한 신뢰로 구성되어 있다는 견해가 있다(胡榮, 2007). 王向民(2009)은 중국 대학생의 정치신뢰에 대한 연구에서 정치신뢰의 수준을 단계별로 분류하였다. 가장 높은 수준은 정치가치에 대한 신뢰이며, 다음은 정부 및 제도에 대한 신뢰, 그 다음은 관료 및 정책에 대한 신뢰이다. 또한 정치신뢰의 핵심은 국민이 정치 공동체와 그 가치, 그리고 국가 정치제도에 대해 갖는 신뢰이며, 이러한 신뢰는 정치시스템이 안정적으로 운영되는 기초가

된다. 그 다음 수준인 정책, 공공조직 또는 정치 참여자에 대한 신뢰에 대해, 이 수준에서의 불신이 과대하게 누적되면 정치신뢰의 핵심을 위협하고, 정치시스템의 정상 운전을 방해할 수 있다는 관점이 있다(上官酒瑞, 2011). 이는 낮은 단계의 정치신뢰 및 높은 단계의 정치신뢰 사이에 ‘안전밸브’와 같은 기제가 존재한다고 보는 관점이다. 만약 국민의 불만이나 낮은 신뢰를 정치시스템의 낮은 단계에서 해결하지 못하면, 안전밸브를 돌파하여 높은 단계까지 상승해 정치시스템의 붕괴를 가져올 수 있다.

Citrin(1974)은 정치 신뢰를 논의할 때 신뢰 대상, 즉 정치제도에 대한 신뢰인지, 정부에 대한 신뢰인지, 혹은 정부 공직자에 대한 신뢰인지를 구별할 필요가 있다고 주장했다. Citrin의 주장에 따르면 집권 당국 혹은 공직자는 가장 접근성이 높고 구체적인 신뢰 대상이며, 정치그룹/단체 혹은 정부 기구는 전자보다 비교적 광범위한 대상이다. 그리고 정치체제, 국가 공동체는 일상생활에서 수시로 접해야 하는 인간 대 인간의 신뢰와 달리, 추상적인 신뢰 대상이라는 것을 알 수 있다. 하지만 여기서 말하는 먼 대상이라는 것은 높은 수준의 정치신뢰가 필요하지 않다고 말하는 것이 아니라, 단지 그것이 일상생활과 거리가 멀기 때문에 그렇게 표현한 것이다. 즉 항상 마음에 두는 것이 아니라 일종의 인정 혹은 복종이라는 자세로 정치신뢰의 핵심으로서 사람들의 기본 상식 혹은 공통으로 받아들이는 정치적 가치관 속에 스며들어 특정 환경 혹은 자극이 있을 때만 드러날 뿐이다. 앞에서 언급한 것처럼, 낮은 수준의 신뢰 대상인 정부, 정책, 성과 등에 대한 불만이 과도하게 누적되면, 정치신뢰의 핵심을 위협할 수 있고, 극단적인 상황에서는 정권 혹은 정치의 교체가

발생할 수 있다.

정치신뢰는 정치제도가 사람들의 규범적인 기대에 따라 운영되는지에 대한 근본적인 평가적 정향으로 정의된다(Stoke, 1962; Miller, 1974a). 다시 말해 정치신뢰는 시민이 정치 레짐과 정권 현직자들이 해야 할 일을 할 것이라는 믿음을 가지는 태도이다(Miller & Listhaug, 1990). 이와 비교해 앞에 언급한 정부신뢰의 개념은 국민의 관점에서 정부가 국민이 원하는 바를 추구하려는 의지와 추구할 수 있는 능력이 있다고 믿는 정도와 관련된다(Thomas, 1998; 박찬오·박경호, 2001). 정부신뢰는 정부성이나 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민의 기대에 부응하는 정도로 정의된다(Hetherington, 1998). 즉 정치신뢰의 주안점은 더욱 추상적인 제도와 레짐에 두는 것이고, 정부신뢰의 핵심은 주로 성과, 실현 능력, 산출물 등 보다 구체적인 결과에 두는 것이다.

정치 및 정부라는 개념은 정치과정이 권력에 의한 가치 배분 과정 및 현실적으로 운영되고 있는 공공 권력의 서로 다른 수준과 측면을 말하는 것이다. 즉, 정치과정은 권력에 의한 가치배분 과정이며, 정부는 현실적으로 운영되고 있는 공적 권력이라는 점에서 양자는 서로 다른 수준과 측면을 이야기하는 것으로 볼 수 있다. 공권력이 규범적 혹은 강제적으로 제정된 것이 정치제도고, 공권력이 관념 및 이데올로기 측면으로 나타나면, 정치적 가치관이 될 수 있다. 공권력이 동태적으로 결정하는 것이 공공정책이며, 현실적으로 공공정책을 집행하고 운영하는 것이 정치인/공무원 및 각종 정부 기구들이 담당하고 실시하는 행정사무이다. 따라서 정치시스템은 공공 권력을 중심으로 구축한 가치관, 제도, 조직 및 과정을 포함하는 동태적

전체라고 볼 수 있다. 정치시스템의 모든 계층이 국민과 접촉할 수 있다는 점은 정치(정부)신뢰의 복잡함을 보여주고 있다. 즉 국민들이 정치시스템에 대해 보이는 지지, 신뢰, 혹은 각종 정보 교환의 대상도 여러 측면으로 나눌 수 있는 것이다(Norris, 1990; 上官酒瑞, 2012).

Grimmelikhuijsen는 정부는 정치와 행정으로 일차적으로 구분되고,⁷ 이차적으로 거시(macro), 중범위(meso), 미시(micro)로 구분 가능하다고 언급했다. 여기서 거시, 중범위, 미시라는 것은 앞에서 언급한 정치신뢰와 정부신뢰 구성의 계층적 차원을 말하는 것이다. 거시 수준의 신뢰 주체는 일반적인 정치적 신뢰이고, 중범위 수준의 신뢰 주체는 일반 기구 및 조직이며, 미시 수준의 신뢰 주체는 특정 공무원 혹은 국가기구 근무자를 말하는 것이다(Grimmelikhuijsen, 2012:41). 다시 말해, 정부신뢰의 신뢰 주체란 신뢰자인 국민이 피신뢰자인 정부(공직자, 정치인, 정부/공공기구, 정치시스템)의 행동결과인 정치 레짐, 정당, 공공 서비스 등을 신뢰하는 것이다.

⁷ Wilson(1887)는 정치 및 행정이 다르다고 주장하였다. Wilson는 공공행정 시스템은 공법의 명확하고 체계적인 집행 시스템이라고 한다. 이어서 Goodnow(1900)는 정치 및 행정의 관계를 명확하게 규명했다. 정치는 국가 의지를 결정하고 행정은 그를 집행한다. 국가 의지의 집행을 보장하기 위해 정치는 행정을 제어해야 하며, 정부의 효율성을 유지하기 위해 이런 제어는 합리적인 범위 안에 실시해야 한다고 정치-행정 이분법(Politics-Administration Dichotomy)을 제기했다.

<표 2> 정부신뢰의 대상 및 수준

신뢰 수준 대상	Micro-level	Meso-level	Macro-level
구성	공직자	정치인	정치시스템
기구	각 지방정부/공공 서비스 기구	중앙정부/정당	국가
산출	공공서비스 제공	정책	제도
형태	←구체-----정부신뢰-----추상→		

李永国 (2007) ; Grimmelikhuijsen(2012: 42); 도명록(2015:19) 재 정리

정부에 대한 국민들의 신뢰를 정부 성과 및 산출물에 대한 평가, 또는 정부가 국민의 기대에 부응하는 정도로 본다면 이는 협의적인 정부신뢰로 간주할 수 있다. 정부신뢰의 수준은 기본적으로 micro-meso 수준에 위치하며, 공공기관, 공직자, 정당, 정치인에 대한 신뢰는 정부 신뢰의 범위에 속한다. 이런 정부에 대한 신뢰가 이데올로기 혹은 정치제도, 정치시스템에 대한 신뢰로 상승하면, 정권의 합법성, 정권의 존재 기초 등 많은 내용과 연관되어 그 의미도 더욱 풍부해진다. 이때의 정부신뢰의 수준은 meso-macro 수준이다.

중국 학자들이 중국의 정부신뢰 현상을 연구하면서 비슷한 구조를 발견했다. 王正緒는 상상적 정부(imagined state) 및 현실적 정부(real state)라는 신뢰구조를 제기하면서, 중국에서 높은 정부신뢰를 누리는 정부는 상상적 정부이며 현실적 정부가 아니라고 하였다(王正緒, 2005). 하지만 이런 주장은 실증적인 근거가 없고, 추가로 논의할 여지가 남아 있다.

상기 내용을 종합해서, 정부신뢰 연구에서 흔히 혼용되는 정치신뢰 및 정부신뢰의 개념에 대해 아래 표와 같이 정리하였다:

<표 3>정치 및 정부신뢰의 관계

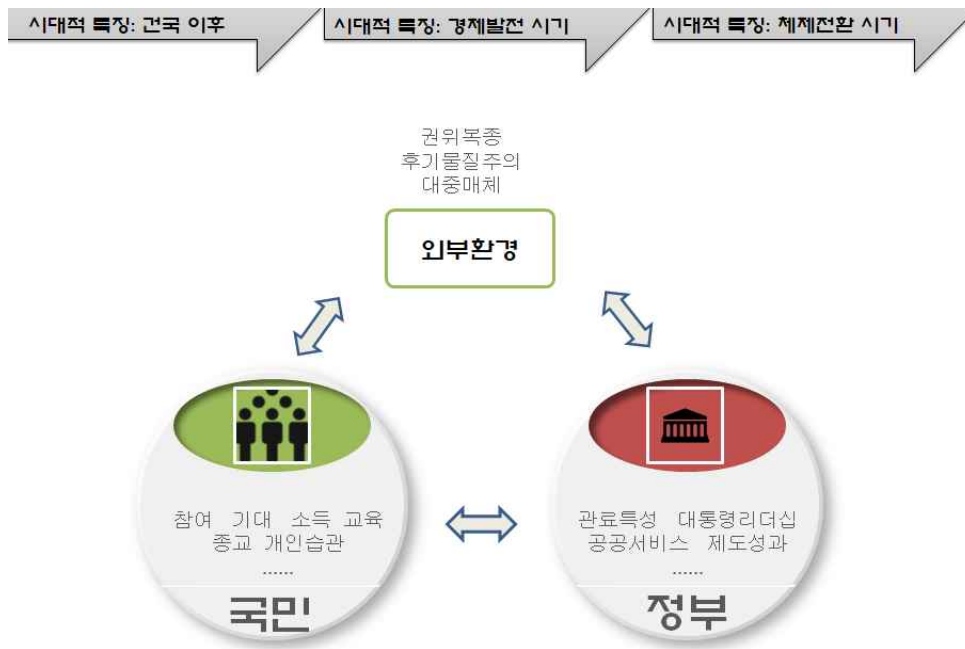
분석 수준		접근성	신뢰 대상	신뢰 내용
높음	추상	불편	정치신뢰	국가 공동체
			정치체제(regime)	민주제도/공산주의제도
			중앙정부, 정책, 지도자, 정치인 및 공공기구 또한 구성원에 대한 신뢰	국가 수준의 정책, 외교/안보/경제 등
낮음	구체	편리	지방정부, 정책 및 공공기구 또한 구성원에 대한 신뢰	구체적 정책/지방정책/ 집행 효과

최근 연구자들은 정치신뢰와 정부신뢰를 호환 가능한 개념으로 사용하기도 한다(Hibbing & Theiss-Morse, 2001; Nevitte & Kanji, 2002; Catterberg & Moreno, 2006). 정부신뢰 및 정치신뢰의 대상을 살펴보면, 신뢰 주체(국민)는 신뢰대상(공동체>제도>정부 기구>정치인 혹은 공직자) 등 공동요소를 포함하고 있다는 것을 발견할 수 있다. 또한, 정부 및 정치는 상호 의존하면서도 상호작용을 하는 복합적 관계를 가진 주체이므로, 정부신뢰 및 정치신뢰 개념을 혼동하는 현상도 빈번하다. 본 연구에서는 정치신뢰 및 정부신뢰를 완전히 독립된 두 개의 개념으로 간주하는 것보다, 정부신뢰가 정치신뢰에 포함되어 있거나, 정치신뢰가 정부신뢰의 높은 형식인 것으로 보았다. 즉 정치신뢰 및 정부신뢰의 주체는 크게 유사하지만, 그 범위가 다른 것으로 본다. 정부신뢰를 기준으로 볼 때 정치신뢰는 보다 높은 등급의 정부신뢰 형태이며, 정치신뢰를 기준으로 볼 때 정부신뢰는 보다 구체적인 정치신뢰 형태이다. 현실적으로 적용하면, 정치 레짐 및 집권 당국에 대한 논쟁은 같은 대상에 대해 서로 수준이 다른 논쟁이라고 봐야 한다. 본 연구는 정부신뢰를 주제로 하기 때문에

정치신뢰는 보다 등급이 높고 추상적인 정부신뢰라고 정의할 것이다. 그리고 주로 정부를 대상으로 신뢰를 분석하므로 정부신뢰라는 용어를 채택했다. 이때 정부신뢰의 개념은 ‘불확실한 상황에서 국민들이 정부 및 그 행동에 대해 감성적 혹은 이성적으로 보이는 긍정적 지지 태도’로 본다.

기존의 정부신뢰에 대한 연구는 micro-level 수준에서 정부의 특정적 지지에 영향 줄 수 있는 구체적 성과, 예를 들어 정부의 신용, 공평, 정직성(박종민, 1991), 능률성, 적실성(이시원, 1994) 등을 중심으로 진행한 연구가 있다. 그리고 특정적 지지와 포괄적 지지를 포함하여 업무성과, 공직윤리, 관리역량, 정치역량(김현구, 이승중, 최도림, 2009) 등 요소를 고려하여 micro-meso 수준에서 진행하는 연구가 있다. 또는 정부 신뢰의 영향 요소를 미시적 정부 성과부터 거시적 국가문화까지 고려하여 진행한 방법론적 검토(박대식, 2000) 및 실증분석(Mishler & Rose, 2001)이 있다. 이외에 박희봉 외 (2003)는 대인신뢰, 단체참여, 정치참여, 지역감정, 사회경제적 배경 등 개인적 특성을 고려하여 정부(입법부, 사법부, 행정부)에 대한 신뢰를 분석했다.

상기 연구를 통해 정부신뢰에 대한 분석은 아래 그림에서 나타나듯이, 시대적 배경, 국가문화 혹은 돌발상황 등의 환경요소, 정부 요소, 개인 요소가 정부신뢰와 상관관계가 있다는 것을 알 수 있으며, 이 요소들은 늘 변화하면서 지속적인 상호작용을 하고 있다. 이에 대해 정부신뢰에 대한 연구분석의 중점을 어디에 두느냐에 따라 분석하는 시각이 달라질 수 있다는 것을 알 수 있다.



[그림 1] 정부신뢰의 연구 주체 및 영향 요소

정부신뢰에 대한 분석은 우선 시대적인 배경을 고려해야 한다 (Hetherington, 1998; Mishler & Rose, 2001:34; 黄信豪, 2014). 예를 들어 중국 건국 초기와 현재의 정부신뢰 양상은 전혀 다르고, 미국 역시 60년대와 90년대의 정부신뢰 상황이 전혀 다르다. 중국 문화대혁명 시기의 정부신뢰 연구는 그 시기의 사회적 배경을 고려해야 하고, 한국 군정부 시기의 정부신뢰 연구도 그 시대의 배경을 무시할 수 없다. 따라서 정부신뢰의 변천사에 관한 연구뿐만 아니라, 횡단면에서 진행되는 정부신뢰 연구도 그 시대의 특성을 필히 고려해야 한다.

시대적 배경을 떠나서, 정부신뢰에 영향을 줄 수 있는 환경적 요소들도 있다. 정부신뢰를 저하시킬 수 있는 각종 정치 사건들, 전쟁, 테러, 냉전의 종결 등 세계적으로 큰 이슈(Miller, 1974; Nye, 1997;

Chanly, 2002) 가 그에 해당한다. 특히 특정 추문은 정부신뢰에 큰 충격을 줄 수 있다(Gamson & Suzanne, 1991; Bowler & Karp, 2004). 한국의 경우 ‘최순실 게이트’는 대통령을 비롯한 고위 공무원과 일부 중앙정부 기구에 대한 신뢰를 잃게 하였으며, 결국 정권 교체까지 이루어졌다. 하지만 이런 사건들이 정부신뢰에 미치는 영향은 일시적일 것으로 보인다. 즉 특정 시간 단위 내(며칠, 몇 주 혹은 몇 개월)에 있는 정부신뢰에 대해서만 영향을 미칠 수 있고, 그 시기에서 벗어난 후에는 이런 사건들의 영향력이 점점 약해질 수 있다.

사회 및 문화의 변환(Mansbridge, 1997), 정당 양극화 혹은 정당의 교체(King, 1997; Keele, 2005), 후기 물질주의 가치관(Inglehart, 1997; 이숙중, 2006), 비판적 국민이라는 새로운 문화현상(Norris, 1999; Kim, 2010), 가톨릭 등 계층적 종교의 영향(La Porta 외, 1997; 이승중, 2010) 등 많은 요소가 환경 측면에서 정부신뢰에 적지 않은 영향을 미친다는 연구가 있다. Dalton은 이 모든 환경적 원인이 시대적 추세라고 결론을 내리기도 했다(Dalton, 2000). 동시에 대중매체가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 분석도 종종 관찰된다(O’ Keefe, 1980; Neustadt, 1997; Putnam, 2000; 민영 외, 2007). Putnam(1995)은 <Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community>에서 텔레비전은 사회자본을 약화하며 인간들 사이의 신뢰를 침식시키는 중요한 원인이라고 지적했다. Patterson(1999)는 미국과 유럽 대중 매체들이 정부 및 선거에 대해 부정적으로 보도하거나 정부에 저항하는 태도를 보일 때 정부에 대한 신뢰가 떨어진다고 하였다(Mansbridge, 1997). Nye등 학자들은 대중매체의 발달이 미국인들의 정부신뢰에 부정적

영향을 가져왔다고 분석하였다. Chen & Shi(2001)는 중국의 대중매체는 국민의 정부 및 기구에 대한 소극적인 태도를 갖도록 유발하며, 정부에 대해 신뢰하지 못하게 한다고 주장했다. 반면에 중국정부가 대중매체에 대한 관리 강화를 통해 매체의 정치적 홍보 기능을 강화하여 정치적 교육을 시행한다는 관점도 있다(戴雅娜, 杨英法, 2014; 姚志友; 2017). 대중매체는 현대 정부신뢰의 중요한 영향 요소로, 독립변수로서 정부신뢰에 영향을 미친다는 분석이 많은데, 대중매체가 매개요인으로서 정부신뢰에 영향을 미친다는 주장도 있다(정광호, 2011).

또는 앞에 언급한 내용처럼, 분석의 중심을 사회자본, 참여 등 개인적 특성(김태호; 박재영; 박희봉 외, 2007)에 둘 수 있는데, 그 예로는 개인의 정치적 효능감(이시원, 1993), 정치에 대한 관심, 정치참여 등의 요소를 들 수 있다.

그리고 분석의 중점을 정부의 제도 또한 성과, 그리고 공직자에 둘 수 있고(원혜연; 이숙중, 유희정; 박푸름, 김재일, 2018; 금현섭, 백승주, 2015; 이우진, 하솔잎, 2016), 정부성과(Bok, 1997; Soss, 1999; Yang & Holzer, 2006; 刘伟伟, 2007; Yang & Tang, 2010; 정광호 외, 2011; 胡荣 외, 2011; 최지민, 김순은, 2014), 구체적으로 말하면 공공서비스 품질(Aberbach & Walker, 1970; DeHoog, et. al, 1990), 부패 혹은 정부의 투명성(Jennings, 1998; Piotrowski & Ryzin, 2007; Kim, 2011; 김왕식, 2008; 정광호 외, 2011; 이정철, 2016), 정부 행위, 정부의 도덕성(张康之, 2004; 박순애, 2006), 대통령의 리더십(Miller, 1974; Citrin & Green, 1986; 조기숙, 남지현, 2007), 관료들의 표현 또는 특성(Thomas, 1998; 배병용,

이시원, 1988; 이현수, 1999; 정광호 외, 2011; Li, 2011) 등에 들 수도 있다. 이런 특성들은 정부의 신뢰성 혹은 역량, 즉 정부가 얼마나 일을 잘하는지로 귀결될 수 있다. 정부 특정 성과는 일반적으로 기능적 차원과 윤리적 차원으로 분류한다(이시원, 1993; Barber, 1983; Ra, 1981).

최근에 문화적 요소를 중심으로 진행된 정부신뢰 연구는 많지 않지만, 문화적, 제도적 요소를 종합한 연구는 일부 진행되었다(정지수, 2011; 류태건, 2016). 기존 정부신뢰에 관한 연구 중에서는 특정적 지지의 원인인 정부성과에 관한 연구가 큰 비중을 차지한다.

2. 계층적 정부신뢰

계층적 정부신뢰라는 개념은 홍콩중문대학교 정치학과 李连江(Li Lianjiang) 교수가 중국의 중앙정부에 대한 높은 신뢰, 지방정부에 대한 낮은 신뢰라는 상황을 관찰하고 처음 제기한 개념이다. 계층적 정부신뢰라는 용어는 정부에 대한 국민들의 신뢰가 정부의 계층과 관련되어 있다고 설명한다. 그 특징은 각 행정등급에 위치하는 정부에 대한 신뢰가 서로 다르다는 것이다. 일반적으로 중앙정부에 대한 높은 신뢰, 그리고 지방정부에 대한 낮은 신뢰 현상을 말한다. 계층적 정부신뢰는 많은 국가에서 나타나는데, 중국의 경우 등급이 높은 정부에 대한 신뢰도가 행정등급이 낮은 정부에 대한 신뢰보다 높다. 중앙정부에 대한 신뢰도가 지방정부에 대한 신뢰보다 높고, 행정등급이 상대적으로 높은 지방정부의 신뢰도가 상대적으로 낮은 지방정부의 신뢰도보다 높다(Li, 2013). 즉 중국의 정부계층 구조인

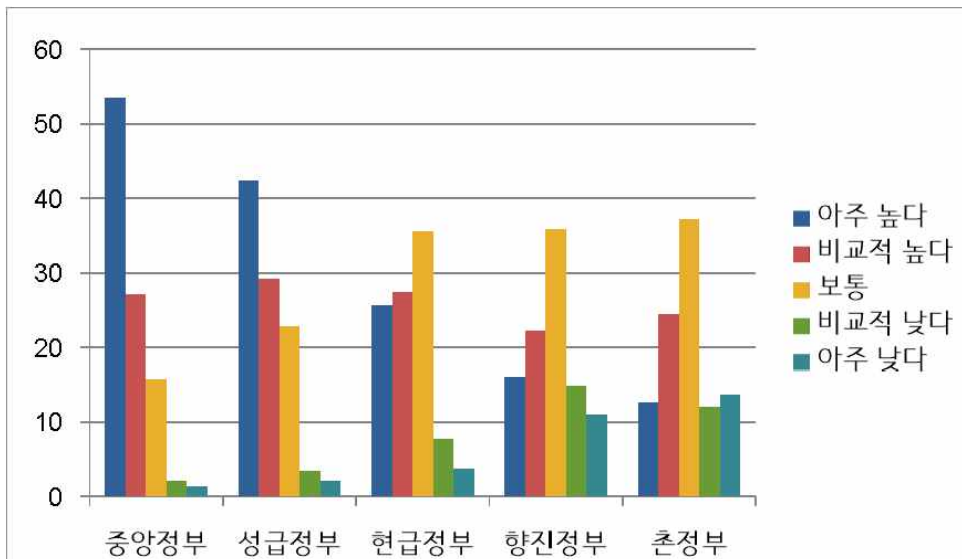
중앙정부-성급정부-시정부-현/진/향정부-촌정부의 정부 구조에 따라, 중앙정부에 대한 신뢰는 성급정부보다 높고, 시정부와 비교하면 현/진/향정부에 대한 신뢰가 낮고, 촌정부에 대한 신뢰는 가장 낮다.

이러한 정부신뢰 형태에 대한 중국 학계의 연구는 1993년에 처음 논문으로 보고되었다. 해당 논문은 개혁개방 이후 호북성(湖北省) 농촌 촌민 위원회의 민주 선거 제도를 연구하면서 정부에 대한 계층적 신뢰 태도가 민요형식으로 표현되어 있다는 것을 기록하여, 계층적 정부신뢰 형태가 존재한다는 사실을 확인했다. 즉 ‘중앙정부는 은인, 성 정부는 가족, 현 정부는 좋은 사람, 향 정부는 악인, 촌정부는 원수’라는 내용이다(张厚安, 蒙桂兰, 1993)⁸. 이후 Li 등 학자들이 탐방과 사회조사연구 과정에서 유사한 표현들을 수집한 내용이 있다. Li는 ‘Political Trust in Rural China’라는 논문에서 ‘위에는 정책이 있고, 아래는 대책이 있다’, ‘대중이 모두 아는 사실은 중앙은 좋고 아래는 나쁘다는 것이다’⁹ 등의 내용을 기재하면서 농민들이 ‘아래’인 지방정부보다 ‘위’인 중앙정부에 대해 더 강한 신뢰도를 갖고 있다는 사실을 알렸다(Li, 2004).

중국의 계층적 정부신뢰 현상은 여러 차례에 걸친 사회조사를 통해 알 수 있다.

⁸ 원문은 ‘中央是恩人, 省里是亲人, 县里是好人, 村里是恶人, 村里是仇人’이다.

⁹ 원문은 ‘上有政策, 下有对策’ 및 ‘群众都知道, 中央是好的, 下面是坏的’이다.



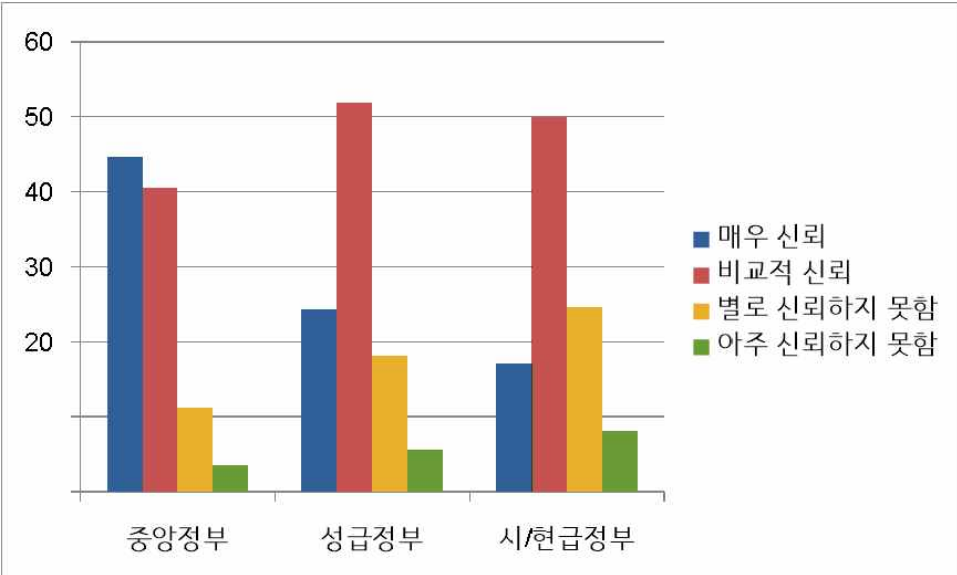
[그림 2] 1999~2001년 조사결과(5급정부)¹⁰

1999~2001년 농촌 주민에 대한 조사를 통해, 약 53.5%의 국민이 당중앙(党中央)에 대해 높은 신뢰를 보여주고, 동시에 자신과 가장 가까운 촌정부에 대해서는 겨우 12.7%에 불과한 신뢰도를 표시한 것을 알 수 있다. 이는 과반수의 사람이 촌정부에 비해 중앙을 더 신뢰한다는 뜻이며, 동시에 중앙정부의 하급정부인 성정부, 현정부, 향진정부에 대한 신뢰도가 차례대로 떨어진다는 사실도 발견할 수 있다. 즉 정부의 위계 상 거리가 국민들과 가까우면 가까울수록 신뢰도가 단계별로 대폭(약 10%씩) 떨어지는 것이다. 다른 조사에서도 비슷한 결과가 나타났다(谢治菊, 2011; 肖唐镖&王欣, 2010; 吕书鹏, 2015; 刘伟, 2015) .

2008년 China Survey는 중국의 정부구조를 3급정부로 나누어 각급 지도자에 대한 신뢰도를 조사했다. 이를 통해 여전히 중앙정부에

¹⁰ 피조사자 수는 총 1600명이며, 회수 설문지는 1259부이다(李连江, 2012).

대한 신뢰는 가장 높고, 성급정부는 그 다음이며, 가장 낮은 현/시급 정부에 대한 신뢰도는 겨우 17.1%에 불과하다는 것을 알 수 있고, 동시에 중앙정부에 대한 신뢰는 10년 전보다 더 떨어졌다는 것을 확인할 수 있다.



[그림 3] 2008년 조사결과(3급정부)¹¹

각 순위에 위치하는 정부에 대해 가능한 모든 신뢰도 양상을 나열하면 4가지 형태로 구분할 수 있다. ① 동등 신뢰, 즉 서로 다른 계층에 위치하는 정부에 대한 신뢰가 일치하는 것, ② 동등 불신뢰, 즉 서로 다른 계층에 위치하는 정부에 대한 신뢰가 똑같이 동등하게 불일치하는 것, ③ 계층적 신뢰, 즉 상급정부에 대한 신뢰가 하급정부보다 높은 것, ④ 역(逆)계층적 신뢰, 즉 중앙정부 및 중앙

¹¹ 피조사자 수는 총 3989명이며, 회수 설문지 2825부이다(China Survey, 2008).

지도자에 대한 신뢰가 그 아래 등급의 정부인 성, 시, 현, 향촌정부보다 낮은 것이다. 따라서 계층적 정부신뢰는 정부신뢰의 한 가지 형태로 볼 수 있다.

현실적으로 볼 때, 이런 계층적 정부신뢰 현상은 중국뿐만 아니라 많은 나라에 보편적으로 존재하고 있으며 여러 연구자들의 관심을 끌게 되었다. 미국 국민들은 자신이 중앙, 주, 지방이라는 3개 수준의 정부와 접촉하고 있다는 사실을 알고 있다. 많은 사람들이 이 3개 수준의 정부의 존재를 감지하고, 그들은 삶의 서로 다른 부분을 다루며, 그 기능도 서로 다르다는 것을 알고 있다(Jennings, 1998). 1960년대 초기까지 미국인들은 중앙정부(Federal government)에 대한 신뢰도가 주정부(State Government) 및 지방정부(Local Government)보다 높았다. 그러나 1970년대에 들어와서, 중앙정부에 대한 신뢰도는 대폭 하락하는 동시에 오히려 주정부 및 지방정부에 대한 신뢰가 점차 높아졌다. 1997년 조사에서는 연방정부에 대한 신뢰도가 22% 정도였지만, 주정부는 32%, 지방정부는 38%로 나타나, 미국인들이 상대적으로 연방정부보다 주정부나 지방정부에 대해 높은 신뢰수준을 가지고 있다는 것을 보여준다. 1972년부터 1992년까지 미국 연방정부에 대한 신뢰도는 약 30% 정도 떨어졌고, 주정부에 대한 신뢰도는 약 20%, 지방정부에 대한 신뢰도는 약 5% 정도 떨어졌다. 또한 1972년에는 약 75%의 국민들이 연방정부를 신뢰하면서 주정부는 약 70%, 지방정부는 약 68%로 나타났으나, 1992년에는 연방정부 신뢰도가 약 40%, 주정부는 약 55%, 지방정부 신뢰도는 오히려 상대적으로 가장 높은 65%가 나타났다(Jennings, 1998: 9). Jennings(1998)는 이런 현상이 정부와 국민의 연결성,

정부의 투명성, 그리고 미국의 지방분권에 의해 나타났다고 분석했다.

1958년에 미국에서 처음 실시한 연방정부(중앙정부)에 대한 정부 신뢰도 조사에서 국민들이 ‘거의 대부분’ 혹은 ‘항상’ 이라고 대답하는 비율은 73%였다. 1964년까지 미국 국민 중 75% 정도가 연방정부가 일을 제대로 하고 있다고 생각하였으나, 연방정부에 대한 신뢰도는 이후 계속 하락세를 보이고 있다. 1968년에는 연방정부가 일을 제대로 하고 있다고 응답한 비율이 61%였으며, 워터게이트 사건 이후 연방정부에 대한 신뢰가 극도로 하락하면서 1974년에는 36%, 1980년에는 겨우 25% 수준으로 나타났다. 사실상 1960년 이후의 정부신뢰의 하락 현상은 미국뿐만 아니라, 세계 많은 나라에서 보고되었고, 정부신뢰에 대한 연구도 이 때부터 발전하기 시작하였다.

1970년대 이후 미국 중앙정부에 대한 신뢰 하락은 정부신뢰 연구의 계기가 되었다. 통계에 따르면, 1970~1990년대 정부에 대한 미국인들의 신뢰도는 1980년대 공화당 Ronald Reagan 대통령 집권 초기(1981~1984) 및 Bill Clinton 대통령 집권 초기(1992~1996)를 제외하고 지속적인 하락세를 보였다. 그 중 특히 연방정부(Federal Government)에 대한 신뢰는 대폭 감소했다. 미국뿐만 아니라 1960년에 들어서면서 네덜란드를 제외한 유럽, 일본 등 많은 나라에서 정부신뢰 하락 현상이 보고되었다. 1975년 삼국위원회(the Trilateral Commission)의 보고에서는 기존 삼국 국가(trilateral countries)의 민주 정치 중 가장 보편적인 문제는 ‘날로 쇠락하는 공공신뢰’ 라고 지적했다(Pharr & Putnam, 2000). 여기서 삼국 국가는 미국을 비롯해 일본, 서유럽 등 선진국을 말하는 것이다. 하지만 선진국뿐만 아니라, 비슷한 시기에 폴란드, 헝가리 등 기타

유럽국가, 러시아, 인도네시아 등에서도 정부 및 정부기구에 대한 낮은 신뢰가 보편적으로 존재하고 있었다.

Almond & Verba(1972:210)는 미국, 영국, 독일(서독), 이탈리아, 멕시코 5개 국가에 대한 연구에서 국민들이 지방 및 중앙정부에 대해서 확실하게 구별한다고 기술하며, 중앙 및 지방정부의 영향력이 서로 다르게 나타난다는 것을 밝혔다. 미국뿐만 아니라, 유럽, 일본 등 국가나 지역에서는 각 레벨에 위치하는 정부에 대해 차별적인 신뢰 양상이 많이 보고되어 있다. Frederikson & Frederickson(1995)은 이런 현상의 원인을 ‘거리의 역설(paradox of distance)’로 설명했다. 거리의 역설은 사람들이 자신 주변 가까이 있는 정부 기구 및 관료에 대해 신뢰하거나 존경하는 동시에 자신과 거리가 먼 정부 혹은 관료를 게으르고 무능하며, 심지어 불성실하다고 생각한다는 것이다. 즉 자신의 거리와 멀면 멀수록 신뢰의 대상에 대한 신뢰도가 떨어진다. 이는 일반 대인 신뢰에서 나타나는 양상과 같다. 예컨대, 사람들 주변에 있는 국립학교 혹은 경찰에 대해서는 좋은 이미지를 가지고 있는 동시에 교육 시스템 혹은 법률 시스템에는 문제가 많고 형편없다고 생각한다는 것이다. 거리의 역설에 따르면, 서양 국가에서는 중앙정부(연방정부), 의회, 대통령 등 상대적으로 위계가 높은 신뢰 대상들이 신뢰도가 낮은 동시에, 평소에 접촉이 많은 지방정부 및 관료에 대한 신뢰도는 높은 것이다(Jennings, 1998; Fitzgerald & Wolak, 2014).

‘거리의 역설’로 대부분 국가의 정부신뢰 원인, 또한 그들의 지방정부 및 관료에 대한 태도는 설명할 수 있지만, 중국과 같이

중앙정부에 대한 높은 신뢰를 보이면서 낮은 계층 정부일수록 혐오감이 나타나는 계층적 정부신뢰 양상은 설명할 수 없다. 미국의 경우 국민들이 중앙정부와 비교하면 평소에 접촉이 많은 지방정부 및 관료에게는 높은 신뢰를 보여주는 동시에 국회 혹은 연방정부에 대해서는 낮은 신뢰를 보여주고 있다. 비록 전체 정부시스템에 대한 이미지는 낮을 수 있지만, 그들과 접촉하고 있는 정부 또한 기구에 대한 신뢰는 높을 수 있는 것이다(Nye & Zelikow, 1997). 그러나 많은 중국인은 생애 한 번도 실제로 본 적이 없는 중앙정부 및 중앙 지도자에게 높은 신뢰를 보여주는 동시에 주변에 있는 지방정부 및 관료에게 혐오감을 보인다. 马德勇(2007)의 연구에 따라, 정치적 권위주의(authoritarianism) 의식이 높은 나라에서는 정부신뢰가 높을 수 있다. 이런 현상은 유가 문화권 국가만이 가진 특성이라기보다는, 권위주의 경향이 있는 모든 국가에서 나타날 수 있다고 본다.

정부의 위계를 중앙 및 지방 두 개 계층으로 나눠서 보면, 중앙정부는 사회 통합, 사회적 투자 기능 등이 있고, 지방정부는 사회복지, 사회적 소비기능 등이 있다. 중앙 및 지방정부에 대한 다른 신뢰 태도는 그들의 역할 혹은 성과에 대해 다르게 인정한다는 것을 의미한다. 즉 중앙 및 지방정부는 각각 국민의 다른 정서를 반영하는 주체이므로 중앙 및 지방에 대한 신뢰, 혹은 중앙 및 지방 신뢰에 영향을 주는 요소에는 차이가 있을 수밖에 없다. 국민의 정서를 반영된다. 그럼 계층적 정부신뢰 현상을 연구하는 의미가 무엇일까? 여기서 이런 가설을 세울 수 있다. 만약에 어떤 국민이 정부에 대해 전반적으로 만족한다면, 그는 중앙정부는 물론이고 지방정부에게도 같은 수준의 신뢰를 보여야 한다. 즉 중앙과 지방정부가 똑같이 일을

잘해서 이 국민이 중앙정부 및 지방정부의 역할 및 성과에 동일하게 만족하여야 한다는 의미이다. 만약 이 국민의 신뢰가 한 쪽으로 신뢰가 한쪽으로 편향되게 나타난다면, 그 이유는 정부가 가진 자원으로 인해 신뢰의 균형이 무너졌거나, 정부의 특정 행동으로 인해 이 국민이 특정 정부에 대해 만족하거나 실망한 것으로 볼 수 있다. 그리고 이런 신뢰 수준의 괴리 및 그 결과는 종합적으로 판단할 필요가 있다. Li(2011)에 따르면, 일반적으로 중앙정부에 대한 낮은 신뢰 및 지방정부에 대한 높은 신뢰는 분리주의 (separatist ideology) 를 일으키거나 강화할 수 있다.

계층적 정부신뢰에 대해 중국 학자들이 비교적 많은 연구를 진행했다. 기존의 선행연구를 보면, 중국 학자들이 일반적으로 제도적 접근 측면, 예를 들어 중국 정부의 당정일체 정치제도(刘伟, 2015), 구체적인 성과인 가정의 경제 수입(胡荣, 2007; 吕书鹏, 2015) 및 부패퇴치 등 기타 성과(刘晖, 2007 吕书鹏, 肖唐镖, 2015), 그리고 문화적 접근 측면인 권위에 대한 복종(刘雪华 외, 2015), 국가 정체성(王衡, 2015) 등의 요소를 통해 분석을 진행하였다. 또한 문화적, 제도적 접근법을 결합하여 진행하는 문헌연구(上官酒瑞, 2014; 黄信豪, 2014) 및 실증연구(马德勇, 2007; 吴结兵 외, 2016) 가 있고, 문화적 요소인 사회자본 및 제도적 요소인 정부성과를 결합한 연구도 있다(胡荣 외, 2011, 2016).

Wenzel(2006)은 멕시코계 미국인의 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰 차이의 요인을 문화 적응 효과로 분석했다. Gershtenson(2006)는 지방분권이 가져온 지방정부의 폭넓은 역할은 높은 지방정부의 신뢰도가 있었기 때문이라고 주장하였다(李玉生,

2012:28 재인용). Fitzgerald & Wolak(2014)는 유럽 사회의 중앙정부에 대한 낮은 신뢰, 지방정부에 대한 높은 신뢰 현상을 정부성과, 사회적 자본, 사회적 접촉 등의 요소를 통해 계량적 연구방법으로 제시했다. Jennings는 미국 국민들이 보이는 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰 차이의 원인이 정부와 국민의 연결성, 정부의 투명성 등에 있다고 분석했다 (Jennings, 1998).

대표적인 비교연구로는 马德勇 (2007)의 문화론적 요소와 제도론적 요소를 결합하여 사용한 아시아 8개국의 정부신뢰에 대한 연구가 있다. 배정현(2011)은 다수준 회귀분석을 이용하여 개인 및 국가 수준에서 정부성과 및 가치관 측면을 통해 아시아 국가들의 정부신뢰 상황에 대해 의미 있는 연구를 진행하였다. 박희봉, 김동현(2014)이 정치참여, 정치효능감 등 개인특성 측면에서 스칸디나비아 및 동아시아 국가들의 정부신뢰 영향요인을 비교했다. 하지만 상기 연구들은 정부를 하나의 전체로 보고 진행된 연구이며, 일반화된 결론을 도출하는 데 중요한 연구이지만 중앙 및 지방정부의 특성을 고려하여 그들을 독립적 개체로 보고 연구하지 않았다. Kim(2010, 2016)은 한국 및 일본, 한국 및 중국의 중앙 및 지방정부신뢰에 대해서 비교 연구하였으나, 주로 정부의 성과, 시민의 참여 및 사회자본 측면에서 연구를 진행했고, 동시에 중앙 및 지방정부 신뢰 차이의 원인에 대해 설명하지 않았다.

정부는 계층적 구조로 되어 있으며, 각 계층에 있는 정부들은 각자의 기능 및 특성이 있다. 계층적 정부 구조를 기능별로 분류하면 일반적으로 중앙정부 및 지방정부로 나눌 수 있다. 정부를 대상으로 진행하는 연구에서 전체정부를 하나의 개체로 보고 정부신뢰에 대한

연구를 진행하면 각 수준의 정부 기능 차이로 인해 발생한 문제들을 소홀히 할 수 있으며, 그 결론은 전반적 상황에 대한 결론이므로 해당 결론을 다시 특정 정부에 적용하면 해당 주체에 적합한 정책 형성이 어렵고 정책의 정확도도 떨어질 수 있다.

현실적으로 봤을 때, 한국에서 정부신뢰에 대한 많은 연구 중 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰를 별도로 구분한 연구가 드물다. 그 이유는 기존 조사에서 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰가 크게 다르지 않은 것으로 나타났기 때문으로 보인다. 그러나 중앙 및 지방정부의 서로 다른 기능, 그리고 그들이 보유하고 있는 서로 다른 자원의 시각에서 볼 때, 서로 다른 수준에 있는 정부에게 똑같은 신뢰를 보여주더라도, 이는 그들의 각기 다른 역할과 효능에 대한 인지에서 얻은 결론이기 때문에, 그 의미가 달라질 수 있음에 유의해야 한다.

제2절 정부신뢰의 영향요소

정부신뢰에 대한 연구는 일반적으로 문화론적 접근법과 제도론적 접근법을 통해 이루어진다. 행동경제학에 의하면, 인간은 전통 경제학에서 나타나는 ‘이성적인 존재’가 아니며, 그 의사결정 체계는 두 가지로 구성되어 있다. 하나는 이성적인 차원으로, 이 차원에서는 인간들이 이성에 근거한 계산을 통해 자신의 이익을 예측하여 의사결정을 내린다. 다른 하나는 감성적인 차원으로, 이 차원에서는 인간이 감성, 본능, 습관 등에 의해 움직인다(홍훈, 2014). Braithwaite(1998)는 인간의 신뢰 규범을 같은 논리로 논의했다. 즉 인간의 신뢰 규범은 교환 원칙에 적용되는 안전 가치(security value) 및 공공 원칙에 적용되는 화해 가치(harmony value)로 구성된다고 하였다. 문화론적 접근법에 따르면 신뢰는 외생적인 것이다. 따라서 사람들이 서로 접촉하기 전, 혹은 피 접촉대상(정부 등)과의 접촉 직전에 상대방에 대한 신뢰 여부에 대해서 일종의 관념을 이미 갖고 있다(Stipak, 1977; Blackburn, 1998). 이러한 관념들은 경험 혹은 접촉을 통해 생겨난 태도와 전혀 다른 측면이다. 즉 접촉이나 경험에 기반을 둔 태도가 아니다.

정부에 대한 지지 태도도 마찬가지인데, 이 중 정부의 서비스 성과, 정부가 자신에게 가져온 편익 등 이성에 기반을 둔 지지도 있지만, 무조건 정부를 좋아하거나 싫어하는 감정을 통해 지지를 표현하는 경우도 있다. 정부신뢰에 관련된 정치문화적 이론에 따르면, 사람들은 사회화(socialization) 과정을 통해 정부에 대한 신뢰 태도를 형성한다. 어떤 정치문화 속에서는 정부에 대한 불신이 영광스럽게 여겨질 일이

고, 다른 문화에서는 정반대가 될 수 있다.¹² 이런 신뢰 태도는 시간의 흐름에 따라 달라질 수 있다. 즉 신뢰는 이성 및 감성의 결합이다 (Easton, 1965; Almond & Verba, 1963 ;¹³ Lewis & Weigert, 1985; Dalton, 1999; Bouckaert, 2002:40). Klingemann(1999)는 도덕적, 감성적/표현적, 이성적/도구적 차원을 통해 신뢰의 3가지 차원을 언급했다. 즉 사람들이 효과(efficiency)라는 단일 차원을 통해 정부에 대한 지지를 표시하지 않는다는 것이다(Glaser & Hilderth, 1999; Bouckaert, 2002:40).

인간의 이런 감성 및 이성적 정부 지지 태도는 각각 정치문화이론 및 공공선택이론으로 접근할 수 있다.

1. 문화적 요소

정치문화는 정치과정에 질서와 의미를 부여하고 정치체제에 있어서 행동을 지배하는 기본적인 전제와 규칙을 제공하는 태도, 신념 및 감정의 집합이다¹⁴(김재영 외, 1990). 정치문화는 정치체¹⁵의 정치적 이상과 조작규범을 포함하여, 정치의 심리적, 주관적 차원의

¹² Anglo-Saxon문화 중에, 정부는 오로지 ‘관리 부문’이며, 흥정할 수 있는 대상자이다. 유럽 대륙에서는 전통적으로 정부 권위를 존중하는 생각을 갖고 있다.

Peters, G. Administrative traditions [Web Page]. Available at <http://www1.worldbank.org=publicsector=civilservice=traditions.htm>. Accessed Dec 4 2000.

¹³ Almond & Verba(1963)는 개인이 정치적 취향을 3가지 측면으로 나누었다: cognition(인지적), affect(감정적), evaluation(평가적) 측면이다. 여기서 인지적 측면은 정치시스템 및 그 구성에 대한 지식 및 신념을 말하는 것이고, 감정적, 평가적 측면은 정치 주체에 대해 각각 감정 및 판단의 측면에서 자신의 취향을 표현하는 것이다. 이런 구분은 행동경제학에서 강조하는 확연한 이분법적인 인간의 특성을 강조하지 않았지만, 인간이 서로 다른 측면에서 정치시스템에 대해 평가한다는 사실을 바탕으로 한다.

¹⁴ 고영복(2000), <사회학사전>.

¹⁵ 정치체란 규칙, 헌정질서 혹은 권위주의 등으로 고려되고 있으며 정치적 결정이 이루어지는 방식을 말하며 일반적으로 전제정체, 귀족정체, 민주정체 등 여러 형태로 분류한다(김재용, 1990:10).

집합 형태로 나타나 있다. 정치문화는 정치체계의 집단적 역사와 체계 성원의 일생을 통해 이루어진 산물이다. 한국 정치학 대사전¹⁶에 따르면, 정치문화는 정치전통, 정치관습, 정치풍토, 정치의식, 정치적 신조, 가치관, 정치적 감정 등을 내포한다. 즉 정치문화는 기본적으로 정치체제에 관련된 태도의 집합 혹은 가치, 신념, 상징 등 가치체계의 집합이다.

정치문화는 민족사회의 역사적 전통과 명맥, 정체적 상징, 국민의 신념과 정열 또는 집단적 이성, 국민의 가치관, 지도자들의 지도양식과 행위규범 등을 특징 짓고 있는 것이다¹⁶(김운태, 1983). 정치문화는 사회구성원이 갖는 정치적 경향 및 성향의 총합이라고 할 수 있다. 정치문화에는 그 나라의 국민적 영웅에 대한 숭배, 공공기관의 정신, 시민의 정치적 정열, 정치적 이데올로기에 의하여 표명된 목적의식, 정치적 스타일, 정치적 분위기 등이 포함된다. 정치문화는 정치운영의 실상을 결정 짓고 있다(백완기, 1985). 정치문화는 유형화된 정치적 가치체제로서 정치적 관념, 지배규범 및 정치적 상징 등의 요소로 구성되며 정치체제의 형성 또한 개개인의 정치적 행위에 영향을 주는 것이라고 정의할 수 있다(안병만, 1985).

따라서 정치문화는 기본적으로 정치 체계에 관련된 태도 혹은 유형화된 가치체제로서 가치, 신념, 상징에 대한 태도의 집합으로 정의할 수 있다. 정치문화적 이론적 기원은 유럽의 보수주의로부터 찾을 수

¹⁶ <정치학원론>. 한국 정치문화의 특성: 민족적인 ‘화(和)’의 원리로서 홍익인간, 경애정치 등의 전통을 들고, 근본주의와 대동주의 전통으로 민족의 결백성과 공화정신을 민족적 주체성에 대한 전통적 정치의식으로 자주의 측면과 진보의 측면을 들고 아울러 자주 및 진보의식의 조화에서 찾고 있으며 전통적인 정치문화를 기초로 발원되는 한민족의 전통적 정치관인 화가위국(化家爲國)적 국가관과 집단통합 지향적 사회관, 그리고 자아관과 대외국인관 등을 고전문헌에 준거하여 특징 지우고 있다(최창규, 1976). 김지훈이 한국정치문화의 7개 기본요소를 귀납했다: 민족의 주체성, 권위주의, 공동체성, 분파성, 소외성, 저항성, 시민성이다(김지훈, 1982)

있다. 사회가 개인행동에 대해 가하는 규범적인 제약을 강조하고, 개인은 그가 속한 사회의 규범과 가치를 내면화(internalized)하고, 개인은 이러한 내면화된 규범과 가치에 따라 행동한다. 이런 경향은 신념가치(belief value)를 강조하는 Weber의 연구를 통해 밝혀졌으며, Parsons는 Weber의 아이디어에 기반을 두고 행동정향(orientation to action)과 유형변수(pattern variable)라는 개념을 개발하여 정치문화 연구에 크게 기여하였다. 정치문화 접근법은 가치정향(value orientations) 또는 주관적 정향(subjective orientations)들이 사회 내에 깊숙이 내면화되어 오랫동안 지속하기 때문에, 정향을 통해 개인의 행동을 설명하고 예측할 수 있다고 주장한다 (Bouckaert & Van de Walle, 2003). 또한 사회나 체제(전통적, 권위주의적, 민주적인 것 등) 특유의 규범과 가치를 지니게 되고, 이런 규범과 가치에 노출된 개인들이 정치사회화(political socialization) 과정을 통해 비슷한 방식으로 행동할 것이라고 주장한다. 그리고 Almond & Verba(1963)는 <시민문화>를 통해 5개국의 정치문화가 정치시스템에 미치는 영향을 면담 조사를 통해 체계적으로 밝혔다.

막스 베버는 <유교와 도교(1915)>, Gordon Redding(1990)는 <The Spirit of Chinese Capitalism>, Fukuyama(1995)는 <Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity>에서 중국이 저신뢰 국가라고 밝히며, 이것이 중국의 유교 기초에서 파생한 특수 신뢰에 속한 가정 또한 가족을 중심으로 형성된 고도 신뢰라는 문화적 전통에 있다고 주장했다. 또한 Fukuyama는 프랑스 및 남부 이탈리아에 관한 연구를 통해, 해당 지역이 저신뢰 사회에 속한다고 주장하였다. 특히 이탈리아 남부의 경우, 정부 대신 마피아의

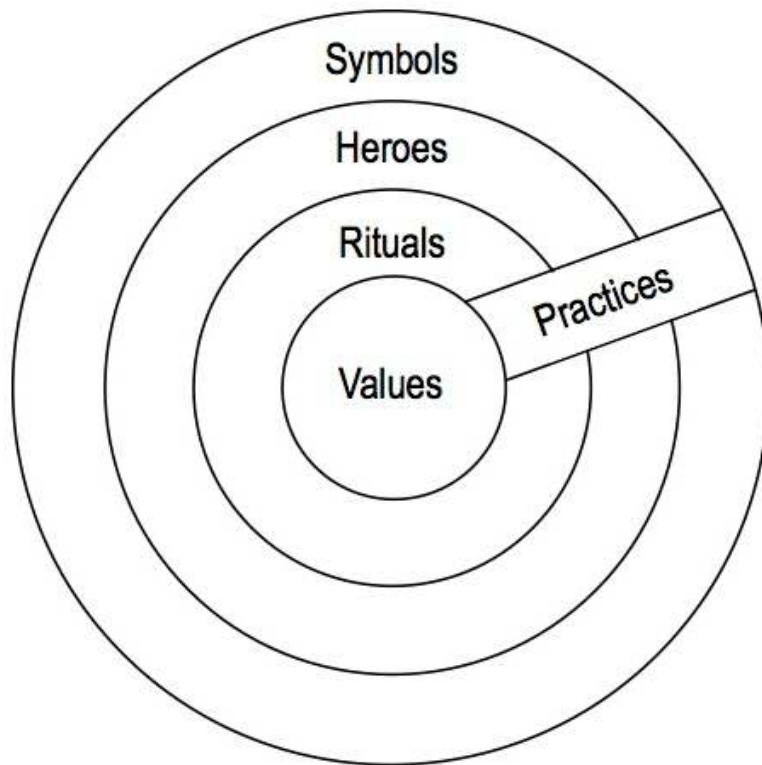
네트워크가 사회관리 역할을 담당하고 있다. Fukuyama는 이런 저신뢰의 원인이 강대한 가족주의 문화에 있다고 주장했다(Fukuyama, 1995). 이에 비해 미국의 경우 국민들이 예로부터 정부에 대해 신뢰하지 않는 전통이 있다(Cook & Gronke, 2004; Hibbing & Theiss-Morse, 1995; Nye, 1997).

미국을 비롯한 대부분 서양 국가들은 정부를 신뢰하지 못하는 정치문화를 갖고 있다. 또한 이런 문화 배경에서 태어난 사람들은 일반적으로 개인의 이익을 기준으로 정부의 행동 혹은 정책을 평가한다. 물론 이것은 개인의 자유지만, 정부의 정책이 대다수에게 이익이 되고 자신에게만 불리할 때도 정부를 반대하고 지지를 철회할 수 있다. 그리고 서양 문화에서는 늘 비판적인 관점에서 정부를 평가하지만, 반대로 동양, 특히 중국에서는 정부 정책에 대해 늘 긍정적으로 해석하는 경향이 있다(史天健, 2009). 게다가 동양 사회에서는 사람들이 일반적으로 집단의 이익에 근거하여 정부의 정책 혹은 행위를 평가한다. 비록 개인의 이익이 손해를 보더라도, 대다수에 대한 좋은 일이라고 판단하면 정부에게 지지하는 태도를 보여준다.

Hofstede는 문화의 레벨이 양파처럼 층화구조 관계로 구성되어 있고, 심층적 가치관 및 표층에 위치하는 실천적 문화로 구성되었다고 주장했다. 가장 외부에 있는 레벨인 부호(symbols)는 특정 문화공동체에 속한 구성원들만 이해할 수 있는 단어, 그림 혹은 물체이며, 이런 부호는 쉽게 생성되는 동시에 쉽게 소멸하며, 쉽게 다른 문화공동체로 퍼져 나갈 수 있다. 그 다음 레벨인 영웅(heroes)들은 특정 문화공동체에서 칭송을 받은 인물들인데, 이런 인물들이 해당 문화공동체에서 찬양하는 좋은 성품을 가지고

있다. 3번째 레벨인 의례(rituals)는 특정 문화공동체에서 중요한 사회적 의미가 있는 행동들이다. 상기 부호, 영웅, 의례의 3가지 내용은 전부 관례(practices)로 보고, 이들은 관찰될 수 있지만, 무형적인 문화 함축을 갖고 있으며, 해당 문화공동체에 속한 구성원들에 의해서만 해석된다. 인간은 태어나면서 생애 초기 시절에 부모와 학교를 통하여 무의식적으로 관례 및 기본적 가치관을 자연스럽게 습득한다. 또, 성장하면서 자의식(self-awareness)이 출현하여 새로운 관례를 습득하게 된다. 이런 과정에서 인간의 심층적 기본 가치관은 한 나라의 지리적 위치나 기후처럼 늘 안정적이다. 동시에 어린 시절 이후에 습득된 실천적 문화는 보다 빠른 속도로 변화하여 갱신된다고 하였다. Hofstede는 젊은 터키 청년들은 노인들보다 코카콜라를 좋아하겠지만 권력에 대한 태도는 터키 노인과 큰 차이가 없을 것이라고 하였다.¹⁷ 비록 청년과 노인 사이에 차이가 있을 수 있겠지만, 국가 수준에서 볼 때 터키 사람과 미국 사람 간의 차이가 더 클 것이라고 하였다. 따라서 가치관의 변화 측면에서 볼 때, 표층에 있는 관례들은 시간의 축적에 따라 점차적으로 기본적 핵심 가치관이 되겠지만, 그 변화하는 과정이 상당히 오래 걸릴 수 있다. 핵심 가치관은 오랫동안 새로운 관례들과 공존하는 것이 가능하다.

¹⁷ Jennings(1968)는 부모와 자식 사이에 가치관의 전달(transmission)에 대해서 논술했다.



[그림 4] 문화의 층화구조(Hofstede, 1995:7)

즉, 가치는 인간의 유년기부터 청소년기까지 습득된 것으로서 성인이 된 이후 쉽게 변화하지 않는다. 하지만 가치가 영구적으로 변화하지 않는다는 것이 아니라, 인생 초기에 형성된 인격 구조가 더 장기간 지속하며 중요하다는 것이다(어수영, 1999). 가치는 개인의 고유한 인성(personality)과도 관계가 있지만, 더 중요한 영향 요소는 그가 생활하는 환경이다. 이런 환경 속에서 문화, 사회접촉, 교육 등 과정을 통해 후천적으로 습득된 것이 가치관에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 가치는 인지적, 정의적(情意), 방향적 구성요소를 가지며 문화, 사회, 인성은 가치의 주요 선행요소이다(Kluckhohn & Strodtbeck, 1961).

심층적 가치관 측면에서 볼 때, 동아시아 국가들이 공통적으로 보유해 온 동아시아 가치관들이 있는데, 이런 가치관들은 동아시아의 유가 문화 가치관(Confucian values)으로 널리 알려졌다. 이 가치관들은 가족의 중요성, 미덕과 윤리에 대한 관심, 개인보다 그룹의 우선순위(group primacy), 권위에 대한 존중(respect for authority), 조화에 대한 강조(social harmony), 획일성(social uniformity), 근면, 절약, 교육에 대한 관심 등으로 구성되어 있다(Subramaniam, 2000; Park & Shin, 2006). 서양인들이 개인이 하나의 독립 개체라고 생각하는 것과 달리, 동아시아인들은 개인을 독립된 개체가 아니라, 다른 사람과 연결되어 있고 자신의 사회적 책임을 발휘하여 그가 속한 조직 혹은 가족의 이익을 위해서 공헌을 해야 하는 존재로 인식한다. 따라서 개인의 이익 또는 권력보다 개인의 도덕성이 더욱 강조되며, 이런 도덕성은 그가 속한 조직의 이익을 위해 표현해야 하고, 필요할 경우 조직 혹은 가족을 위해 희생해야 한다는 각오도 갖고 있다. 이런 전통문화를 통해 동양인의 일부 정치 행위를 설명할 수 있다(Dickson, 1992).

한국과 중국은 전형적인 동아시아 유교 국가로서 전통적 가치관 측면에서 많은 유사점을 갖고 있다. 신도철(Shin)은 유가 사상이 중국, 일본, 한국, 싱가포르, 대만 및 베트남으로 전파되는 역사를 고찰함으로써 이들 지역에서 여전히 사회문화에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 가치관을 발견했다. 이는 등급적 집단주의, 가부장적 엘리트 정치, 인간들 사이의 예절, 단체이익을 위한 개인 희생, 그리고 가족주의이다. 이런 가치관의 존재로 인하여, 위의 국가들에서는 대체로 집단주의적이고 조화로운 분위기가 나타난다. 가치관은 사회적

행위 및 정치적 행위를 설명하는 데 중요한 역할을 한다(Verba & Orren, 1985:371).

① 권위에 대한 복종의식

동아시아 국가의 정부신뢰에 대한 연구에 있어서 권위에 대한 복종은 빼놓을 수 없는 요소로 본다. 동아시아 국가의 권위적 정부정권 양상은 긴 역사적 전통과 근원이 있다. 권위주의(authoritarianism)란 일을 해결하는 데 있어서 맹목적으로 권위에 의지하여 해결하려고 하는 생각 혹은 행동이다. 즉 자신보다 상위에 위치하는 권위에는 순순히 따르는 반면, 자신보다 하위에 있는 주체에게 거만하게 행동하려는 심리적 태도나 생각이다.¹⁸ 정치학적 혹은 형식적으로는 민주주의적 의회제를 취하면서 일부의 집단이 독재적인 힘을 가지고 의회나 국민을 무시하고 지배권을 행사하는 국가를 권위주의적 국가라고 한다. 민주제도 환경에서의 사회신뢰 및 정치신뢰는 독재나 권위적인 제도 아래에 더 쉽게 형성될 수 있다고 주장하며, 독재나 권위주의 정권 아래서 사회 및 정치신뢰가 형성되기 어렵다고 한다(Levi, 1998; Uslancer, 1999). 이와 반대로 정치적 권위주의(authoritarianism) 의식이 높은 나라에서는 정부신뢰가 높을 수 있다는 관점도 있다(马德勇, 2007).

최근 동아시아 국가에 대한 연구는 권위에 대한 복종이 동아시아 국가의 정치신뢰를 형성하는 데 중요한 원인이라는 것을 밝혔다(马德勇, 2007; 史天健, 2001; 배정현, 2011). 다만

¹⁸ 네이버21세기 정치학 대사전 <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=726571&cid=42140&categoryId=42140>

사회심리학자 杨国枢(2006)의 연구에 따르면, 권위주의적 가치관 속에 생활하는 중국인들은 4가지 사회적 경향을 보인다, 즉 가족경향, 관계경향, 권위경향 및 타인경향이다. 어릴 때부터 이런 계급의식이 강한 환경에서 성장하면, 자연스레 권위를 과도하게 중시, 숭배 및 의지하는 심리와 행동을 취할 것이다.

Park & Shin(2006)은 유교 도덕을 대표할 수 있는 두 가지 가치관을 사회적 가치관 및 정치적 가치관으로 구별해서 보았다. 전자는 사회 집단주의를 중심으로 집단주의, 대인 규범 및 실천 활동, 효도, 가정중심, 경력에 기반을 둔 권위에 대한 존중 등 부분을 포함하며, 후자는 가부장적 정치 및 정부의 규범 및 실천행위에 초점을 둔 인자한 가부장적 통치, 국가의 도덕적 역할 등에 관련된 부분을 포함한다. 이 두 가지 가치관은 집단주의 지향 및 가정을 원형으로 한 사회나 정부 기구에 근거해 발전해 왔다. 다시 말하면, 동양의 전통적 정치문화에서, 정부와 국민의 관계는 아버지와 자식의 관계이며, 이러한 관계 속에서 정부는 국민을 보살피 줄 의무가 있고, 동시에 국민은 정부를 존중하고 복종하고 신뢰할 의무가 있다(史天健, 2009).

학자들은 권위에 대한 복종이 정치신뢰에 미치는 영향은 전통문화 속 권위에 대한 숭배에서 유래되었다고 주장했다(Shi, 2001; Ma, 2007). 전통적 중국문화에서 개인 및 국가의 관계는 서양의 교환적 혹은 호혜적인 관계와 달리 계층적(hierarchical) 관계가 더 강하다. 서양의 경우 사람들이 정부와 교환적 관계를 유지한다고 생각한다. 사람들이 자신의 일부 권력을 정부에 양도하는 것에 대한 보답으로 정부가 자신에게 서비스를 제공하는 것이다. 따라서 정부가 자신의

요구를 만족시키지 못하면, 사람들은 당연히 그에 대한 지지를 철회할 것이다. 그러나 동양에서는 공자, 맹자, 주희 등의 전통적 유가 문화에 따라 국가를 하나의 대가족으로 보고, 황제와 관료들이 가족의 가부장처럼 타고난 권위를 가지는 것으로 본다. 이런 가정식 국가(family-state)의 도덕적 기초는 인성의 기본인 효도 및 충성에서 유래되고, 따라서 시대나 환경의 변화에 따라 쉽게 바뀌는 것이 아니다. 이런 배경 아래, 정부 및 정치 지도자는 국가에서 가장 중요한 권위의 상징이며, 서열구조에 예민하고 권위를 숭배하고 권위에 의존하는 사람들이 정부 또는 정부 지도자에게 자연스럽게 신뢰를 가질 수 있다.

② 집단주의 의식

집단주의 의식은 모든 일에 대해 단기간의 이익을 따지지 않고, 매사를 장기적으로 내다보는 안목을 갖고, 전반적으로 전체적 상황을 고려하여 종합적으로 판단을 내리는 행동방식이다. 전통적인 집단주의 개념은 그룹 우선 의식, 충돌 기피 경향, 자기 희생정신을 내포하고 있으며, 이러한 의식은 유가의 전통적 가치관과 일치하는 부분이 많다. 여기서 자기희생의 의미는 단체와 개인 이익이 상충할 때 충돌 기피 방식을 통해 단체의 이익을 먼저 추구하는 단체 우선 의식이며, 이는 역시 서열 개념을 중시하는 유가 사상에서 유래되었다. 예를 들어 중국인들이 가장 좋아하는 말 중의 하나가 ‘화위귀’ (和为贵: 화합이 가장 중요하고 귀한 것이다)인데, 논어 학이(学而)편에서는 ‘礼之用, 和为贵; 先王之道, 斯为美’¹⁹라고 하며, 각자의 서열

¹⁹ 예의 기능은 화합이 귀중한 것이다. 옛 왕들의 도는 이것을 아름답다고 여겨, 작고

등급에 의해 각자가 할당한 몫을 받고 조화롭게 사는 것이 가장 이상적인 상태라고 하였다.²⁰ 이런 의식은 한국인의 정서에서도 쉽게 발견된다. 한국인 고유의 ‘함께’, ‘협조’ 라는 말이나, 농경시대부터 존재했던 계와 품앗이 등으로부터 알 수 있듯이, 배려의식, 공동의식, 그리고 집단주의 관념은 개인의 고유 특성을 감추고 집단의 이익을 우선시하는 가치관 속에 깊이 존재하고 있다. 이런 가치관은 Hofstede가 국가문화를 논의할 때 주장하는 장기적 문화 지향성과 비슷하다. Hofstede는 국가문화를 장기적 지향성(long-term orientation) 및 단기적 지향성(short-term orientation)으로 구분하였다. 장기적 지향성은 가까운 미래가 아닌 다가올 미래에 보수를 받는 것을 추구하는 품성, 예를 들면 굳건함 및 검소함, 개인 봉사, 책임감이다. 이와 반대로 단기적 지향은 과거 및 현재를 중시하는 품성, 예를 들면 사회적 의무에 대한 이행, 노력에 대한 빠른 보상에 대한 기대, 소비 경향, 개인주의, 자유 등을 말한다. 즉 장기적 지향성 문화를 가진 나라들은 즉각적인 결과를 희생하고, 향후의 유리한 발전을 위해 상황을 장기적으로 보는 경향이 있다. 그는 동아시아에 위치하는 6개 국가 및 지역이²¹ 장기적 지향성 문화를 가진 국가라고 했다.

Hofstede(1991)는 이러한 동아시아 사회에 집중된 집단주의 중심 국가 혹은 지역에 해당하는 중국, 싱가포르, 홍콩, 대만, 일본

큰 일들에서 모두 이러한 이치를 따랐다.

²⁰ 刘宝楠, <论语正义·学而第一>

²¹ Hofstede(1995)의 조사에서 장기적 지향성 문화를 가진 국가 및 지역 중에 중국, 홍콩, 대만, 일본, 베트남, 한국 1~6위를 차지하며, 싱가포르는 11위를 차지했다. 반대로 유럽 나라 및 영미계 국가, 또한 아프리카 국가들은 단기적 지향성 문화를 가진다고 했다.

등에서는 사람들이 불평등에 대해 인정한다고 서술하며 한국과 중국을 집단주의 국가로 분류했다. 이는 중국 전통 정치문화와 적합하다. 즉 집단에서 독립된 개인의 이익이 없다고 생각하는 것이다. 비록 정부가 일부 사람들의 이익을 침범하더라도, 그 정책 행위가 사회의 대다수에게 이로운 일이 되면, 그 소수도 정부를 지지해야 한다는 태도이다.

집단의식 속에 내포된 또 하나의 요소는 충돌 기피성(conflict avoidance)인데, 이 역시 전통적 유가 정치문화의 중요한 내용이다. 개인의 이익이 그룹 이익과 충돌할 때, 개인이 충돌을 회피하고 자신의 이익을 희생하는 방식을 통해 전체 사회의 화합을 실현하는 경향이 있다. 비록 자신의 이익에 피해가 가더라도, 사람들은 전체의 이익을 위해 협력을 선택한다. 이런 행동은 가정생활뿐만 아니라 사회생활에도 보편적으로 나타난다. 비록 정부가 개인의 이익에 손해를 끼치더라도 사람들은 정부에게 그들의 요구나 불만을 쉽게 표현하지 않는다. 정부에 반대하기보다는 개인들이 전반적인 조화 혹은 이익을 위해 자신의 이익을 포기할 수 있다(Shi, 2001).

상기 논의된 전통적 가치관들은 동아시아 역사 몇 천 년에 걸쳐 내려온 관습으로, 현대 사회에 진입한 이후에도 여전히 해당 국가의 삶에 깊이 존재한다. 따라서 서양 및 동양의 정치문화적 배경과 그에 대한 분석 접근이 정반대라고 할 수 있다. 하지만 가치관은 불변하는 것이 아니고, 사회의 발전에 따라 점진적으로 변화하고 있다.

프랑스 혁명(French Revolution)의 자유 및 평등 정신은 서양의 계몽사상 및 자본주의의 발전에 따라 현대 민주주의 사회의 주도적

가치관으로 형성되어 존재하고 있다. 이 가치관은 모든 인간이 자유롭고 평등한 권리를 가지고 태어났고, 동시에 국가가 개인의 자유 및 평등 권리를 보장해 줄 수 있는 의무 및 책임을 진다고 주장한다. 개인의 자유 및 평등을 보장해 줄 수 있는 나라에서는 모든 국민이 압박에 대한 공포에서 탈출할 수 있고, 자유로운 생각을 가지며 자유롭게 사회생활에 참여할 수 있으며, 자유롭게 자신의 목표를 달성한다.

그러나 동양에서는 계몽운동 이후부터 가장 중요한 이상적 정치 추구가 냉대를 받았다. 동양에서는 근대 서양의 개인주의 정신이 그다지 강하지 않았다. 그래서 근대 이후의 서양 사상, 특히 평등 및 자유에 대한 개인의 권리라는 개념을 처음 접했을 때 계층적 공동체 형태로 형성되어 있는 유기체적 관념에 젖은 동양인들은 이를 쉽게 이해할 수 없었다(이종은, 2011). 하지만 서세동점 이후, 동양인들도 새로운 서양의 개념에 대해 점차 익숙해졌고,²² 한국과 일본의 경우 새로운 가치관을 받아들이고 실제 정치생활에 적용하기도 했다.

Inglehart(1977, 1990)은 서양 자본주의 국가의 가치관이 경제적 안전, 국가 안전, 생존에 대한 불안 등 물질주의적인 가치관에서 언론 자유, 정치적 참여의 자유, 정치에 대한 발언권, 평등에 관한 주장, 더 좋은 정부 서비스 등으로 변화하고 있음을 발견했다. 이러한 가치관의 변화는 Maslow의 욕구 단계이론(Hierarchy of Needs)에 기반하며, 그 주요 의미는 사람들이

²² 제도적이고 응고된 사상문화체제를 유지하려면 적어도 2가지 조건이 충족되어야 한다. 하나는 일반적 사상문화를 능가할 수 있는 정치권위이고, 다른 하나는 외부로부터 유입한 충격적 이색 내용이 없는 폐쇄적 사회(aclosed society)이다. 이 두 가지 조건이 만족하지 못하면, 문화적 세력의 판국이 움직이기 시작한다(易升运, 1987). 아편전쟁 직후, 중국사회의 주체적 사상이 동요하게 되었다.

생존을 위한 가장 기본적인 생리적, 안정적 수요를 만족한 다음 존중에 대한 수요, 자기실현에 대한 수요를 차례대로 만족하려 한다는 것에 있다. 따라서 발달한 자본주의 국가에서는 젊은 세대들이 물질적인 조건보다 자기표현 및 자유를 더 중시하고, 정치과정에서 자신의 목소리를 표현할 수 있도록 역할을 발휘하는 것을 요구한다. Inglehart는 물질주의를 떠나 자유 및 참여를 특징으로 한 가치관을 후기 물질주의적 가치관(post-materialism value)이라고 정의했다. 이러한 가치관의 출현과 발전은 사회경제의 발전과 아주 큰 연관이 있다. 동시에 Shin에 따르면, 현대화 과정보다 민주 정치 아래에서 생활하는 사람들이 전통적 가치관과 더욱 거리를 두는 경향이 있다. 즉 민주주의 국가에서 생활하는 사람들이 권위주의 국가에서 생활하는 사람보다 더 쉽게 전통적 가치관을 포기하는 경향이 있다.

세계가치관 조사에 의하면, 1981~2001년 사이 유가 문화 사회인 일본과 한국은 비교적으로 강한 자기 표현력(self-expression values)을 갖는 사회로 전환되었으며(Kim, 2010), 동시에 비판적 국민(critical citizens)이라는 사회현상도 출현했다(Norris, 1999). 2차 세계대전 이후 경제발전에 따라 복지국가에서 생존이 보장되고 물질의 풍요로움을 누리면서 시민들이 추구하는 가치는 점차 정치와 문화적 규범으로 변화했다. 하지만 이런 변화는 급속하고 심층적인 변화라기보다는 점진적이고 겉에서 안으로 스며드는 변화라고 본다.

후기 물질주의 가치관을 향한 변화는 주류문화의 변화 추세를 말하는 것인데, 이것은 주류문화의 첫 번째 변화가 아니다. 농업사회에서 공업사회로의 변천은 안정 상태 경제(steady-state economy)가 발생시킨 가치관으로 인해 나타난 것이다. 이런 변화는

한계효과의 원칙을 반영했다. 농업사회에서 공업사회로 변화하는 과정 속에 경제성장은 문화의 제한에서 벗어나야 하고, 공업사회에서 후기 현대주의 사회로 전환하는 과정에서 경제성장의 한계효과는 후기 물질주의 가치관의 출현을 자극했다. Inglehart(1997)의 조사에 의하면, 초기의 경제성장은 행복감과 강한 선형관계가 있지만, 경제성장이 어느 수준에 도달한 후 이들 사이에 한계효과가 나타났다. 사람들의 관심사는 규칙 준수에서 개인의 선택 및 참여 확장으로 전환했다. 후기 물질주의는 생존 안전 및 기본 생계를 유지하는 것이 당연한 일이라는 생각에서 출현한 것이며, 전통 권위를 무시하고 자유로운 자기표현을 더 중시하는 것이 후기 물질주의의 전형적인 표현이다.²³

후기 물질주의 가치관의 출현은 정부신뢰를 침식시키는 효과를 가져왔다. 후기 물질주의는 2차 세계대전 이후 지속적 경제 번영으로 인해 육성된 가치관(post-materialist values)이다. 이런 가치관은 경제의 번영 및 생존에 대한 기본 보장은 당연한 일이라고 보고, 대중이 정부가 자신에게 요구한 희생 혹은 규제를 점차 거부하며, 자아실현과 자기표현이 삶의 중심이 되는 것이다²⁴(Inglehart, 1990; Abramson & Inglehart, 1995; Mansgridge, 1997). 삶의 다른 부분, 예를 들어 정치, 자연, 주변 생활 환경에 대해 더 많은 관심을 가지고, 정치에 더 적극적으로 참여하며, 정치적 단체에 가입해 정부를 더

²³ 이런 후기 물질주의의 내재적 논리는 예로부터 존재했다. <管子·牧民>에서는 ‘倉廩實則知禮節，衣食足而知榮辱’ (곡식 창고가 차야 예절을 알고, 의상 음식이 족해야 명예와 치욕을 안다)이라는 내용이 있는데, 물질과 가치관의 선후 관계를 설명하는 내용이다.

²⁴ 후기 물질주의는 작은 정부를 원하는 게 아니고, 정부가 하는 일에 우선권을 설정하는 것을 바란다. 일을 잘하라고 요구하는 것보다, 옳은 일을 하라는 요구가 더 강하다(Dahrendorf, 1994; Borre, 2000; Bouckaert, 2002:48).

까다롭게 비판한다. 따라서 정부 기구들의 권위는 장기적으로 볼 때 쇠약해지는 추세가 보이고 정부신뢰도 떨어진다. 한마디로 말하면, 경제적 발전은 물질적 풍요로움을 가져오며, 따라서 삶의 중점이 개인 표현, 자유, 국민으로서의 권력 등으로 이전되어 공공사무를 다루는 정부를 비판하는 관점을 가지게 한다. 즉 후기 물질주의적 가치관을 가진 사람들이 정부에 대해 더 부정적인 태도를 가질 수 있다(Andrain & Smith, 2006; Kim, 2010).

동시에 Altshuler(1996)는 개인주의 및 자본주의가 결합하여, 여러 세대에 걸쳐 자기만족이라는 가치관 이외의 기타 모든 가치관이 소멸할 것이라고 예상했다. 사회적 관계 측면에서 참여자들에게 직접적인 이익을 가져올 관계 이외의 기타 모든 사회적 관계는 사라질 것이라는 논의도 진행되었다(Mansbridge, 1999). 즉, 자본주의 경제발전 및 점차적으로 심화된 개인주의 문화는 가치관의 단일화 및 사회관계의 원자화를 초래할 것이라고 주장했다.

이러한 가치관의 변화는 자유 의식의 획득 및 발전 측면에서도 설명할 수 있다. 자유 의식에 대한 해석은 시간적 차원을 기초로 하여 서로 다른 수준에서 고려해야 한다. 자유 의식이 사람들의 호소에서부터 일종의 당연한 권력으로 보는 과정은 Berlin의 소극적 자유 및 적극적 자유에 대한 해석과 비슷한 논리를 갖고 있다. 소극적인 자유(free from)는 자유의 권리를 어느 정도 가지느냐에 대한 설명이다. 즉 어떤 제한으로 인해 자유롭지 못한 것인가를 의미한다. 이런 자유에 대한 요구는 영국 명예혁명, 미국 독립혁명, 프랑스 대혁명의 내재적 논리로 자유 의식을 가지는 사람들이 소극적인 자유를 추구하는 것을 반영했다. 따라서 소극적인 자유는 현대문명의 결과이다(儲昭华,

2004). 소극적인 자유의 확보는 적극적인 자유의 생성에 기초적인 바탕이 되었다. 적극적인 자유(free to)는 자신이 원하지 않는 것이 무엇인지를 알고 있고, 일종의 적극적인 능력 혹은 자원의 이용을 의미한다. 후기 물질주의 시기에 진입한 사회구성원들에게 자유는 이제는 쟁취해야 할 권리가 아니다. 이들은 자유가 자신들이 가지는 당연한 기본 권리라고 생각하며,²⁵ 이런 권리를 이용하여 자유롭게 정부를 평가할 수 있음을 명확하게 알고 있다. 물론 정부를 평가하지 않을 자유도 가지고 있지만, 정부 평가가 필요할 때 해당 능력을 발휘할 수 있다.

Almond & Verba(1963)에 따르면, 국민 문화는 현대문화가 아니며, 현대 및 전통을 결합하는 문화라고 말했다. 따라서 Hofstede 및 Inglehart의 이론을 종합해 보면, 현재 한국과 중국의 가치는 완만하게 변화하는 과정을 겪고 있다, 전통적인 동양의 고유 가치관들은 쉽게 변화하지 못하지만, 인간이 새로운 관례를 추구하는 과정에서 형성된 후기물질주의적 가치관으로 인해 고유 가치관들이 점차 그 자리를 내주고 있다. 이로 인해 한국과 중국에서는 전통 및 새로운 가치관이 공존하는 현상이 나타나게 되는 것이다.

2. 제도 · 성과적 요소

정부신뢰에 대한 제도론적 접근은 기회비용 및 편익을 분석하는 과정에서 나타난 이성적 선택의 기초에서 유래된다. 이러한 이론의 논리는 공공선택론의 논리와도 같다. 공공선택론은 경제학의 이성적

²⁵ Berlin은 소극적인 자유가 더 진실한 자유라고 본다. 다원주의 및 그의 함축인 소극적인 자유는 진실하고 확실한, 사람들의 인성에 적합한 주장이다. 소극적인 자유를 가진 사람들이 가진 목표가 대규모로 제한을 받는 권위적 구조 속에서 계급, 민족 혹은 인류의 적극적인 자유를 탐색하는 사람들의 목표보다 더욱 진실하고 인성에 맞는 것이다.

인간 가설에 기반을 두고 있으며, 그 논리는 Bentham의 공리주의에서 유래된 합리적 선택이론과 일맥상통한다. 공리주의에 따르면 개인은 자신의 이익을 위해 합리적인 행동을 취하며 자신에게 유익한 이성적인 선택을 행한다. 다시 말해서, 이익 극대화에 바탕을 둔 생각이 경제학의 합리성 개념을 통해 사람들의 행동을 설명한다.²⁶ 이런 논리는 정치 영역에도 똑같이 적용된다. 사람들의 선택이 어떻게 합리적으로 진행되었는지 평가하는 것인데, 예를 들면 정부의 제도적 성과인 헌법, 정부 체제, 선거 규칙의 제정, 그리고 정부의 일반적인 기능적 성과인 경제, 복지, 교육 등이 그 대상이다. Toennis(1979)는 사회를 공동사회 및 이익사회로 나눴다. 이익사회에서는 정부에 대해 도구적 평가를 적용한다. 즉 정부는 국민에게 시장이 제공하기 어려운 공공재를 제공하지만, 시민들은 정부가 만들어낸 성과에 의거하여 정부를 평가한다. 제도적 관점에 따르면, 정부가 창출한 좋은 성과는 정부신뢰와 긍정적인 관계가 있다. 즉 성과에 대한 국민의 인식이 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다(Christensen & Lægreid, 2005; Espinal et al., 2006).

성과를 측정함에 있어 주관적인 평가를 사용할지에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 왜냐하면, 주관적인 판단과 객관적인 측정지표 사이의 효과가 서로 일치하지 않을 수 있고, 시민들이 공공사무에 대해서

²⁶ 공공선택론의 몇 가지 기본적 가정들이 있는데(박성복, 이종열, 2005), 1) 자원의 희소성; 2) 개인주의: 개인들이 자신의 선호 및 이익에서 출발하여 합리적인 선택을 진행한다. 따라서 사회의 전반적 선호는 개인의 이기적 선택의 합계이다; 3) 이기심: 개인의 선호는 기본적으로 개인의 이기심에 따른다; 4) 합리성: 개인이 자신만의 우선 순위가 있으며, 이런 정해진 선호 체계에 따라 자신의 이익을 극대화하려고 한다.

동시에 Ostrom(2007)는 이성적 인간이 자신 효용의 최대화를 위해 5가지 가설을 세웠다: 1) 자신의 이익(self interest)에 따른 결정; 2) 이성(rationality)을 이용한 우선 순위 확정; 3) 불확실성을 줄이기 위한 정보(information)수집; 4) 법과 질서 등 합법적 범위 안에 행동; 5) 순익을 위해 최대화 전략(The Intellectual Crisis in American Public Administration, p44).

모르거나, 공공사무에 대한 투입에 무관심하면 현실적인 상황과 주관적인 판단 사이에 차이가 생길 것이기 때문이다. 또한, 시민들은 특정한 공공서비스의 질에 대해 평가하기보다는 전반적으로 정부를 평가하는 경향이 있어서 현실을 바탕으로 진행한 평가는 비이성적인 평가로 대체될 위험성이 있다. 이런 비이성적인 평가는 주로 현대인의 기대에서 왔다는 주장이 있다. 즉, 대중들이 정부에 대한 만족은 Putnam(1995)이 말하는 ‘기대 및 진실 성과가 반응하여 생성된 화합물’이다. 공식으로 표현하면:

$$\text{정부 성과에 대한 만족도} = \text{지각된 정부 성과} / \text{국민 기대}$$

즉, 현실적으로 봤을 때, 정부의 실제성과는 과거보다 많이 좋아졌는데도 불구하고, 사람들이 늘 좋은 환경에서 살아왔기 때문에 정부에 대한 기대는 예전보다 높아지며, 인지되는 정부의 성과는 오히려 낮아졌다. 따라서 정부성과에 대한 가장 좋은 평가 방법은 현재의 정부성과 및 현재의 국민 기대에 대한 비교이다(Orrén, 1997).

그러나 주관적인 조사는 상기 주장만큼 현실의 정확한 측정으로부터 크게 벗어나지 않는다(Rossi & Berk, 1974; Ostrom; Schuman & Gruenberg, 1972). 그리고 아무리 객관적인 지표가 잘 나오더라도, 주관적인 좋은 평가가 없으면, 성과에 대해서 어느 정도 인식이 부족하거나 불만을 가진다는 뜻이다. 동시에 하드 데이터는 코딩 과정에서 발생한 현실 편리성 및 객관적 기술 표준, 규칙, 할당 등 조직이 정책 목표에서 벗어나게 할 수 있고, 시간의 변화에 따른 객관성에 대한 정의 변화 등도 성과 평가에 대한 하드 데이터의

유용성을 제한했다는 주장이 있다(Merton, 1940; Brudney & England, 1982). 또한 국민 마음속에서 정부의 성과에 대한 가중치를 부여할 수 있다. 예를 들면, 경제성장과 범죄퇴치 등 자신과 관계가 밀접한 성과들과 기초과학 연구와 같이 자신과 거리가 먼 성과를 동일시하지 못할 수도 있다(Orren, 1997). 따라서 공공조직으로부터 얻은 정보보다 국민에게서 평가를 얻는 것이 더 정확할 수 있고(Hatry & Blair, 1976), 정부 평가에 있어 주관적 평가의 사용은 상당히 유용한 방식이다(Brudney & England, 1982; Parks, 1984). 사실상 객관적인 성과를 측정하는 것에 비해, 많은 성과 측정이 주관적인 의식 조사를 통해 행해지고(Bouckaert et. al, 2002; 馬德勇 외, 2012), 지각된 정부성과 및 정부신뢰 사이의 관계도 실증적으로 증명되었다(Mishler & Rose, 2001; Turner & Marts, 1997; Chang & Chu, 2006).

Norris(1999)는 정치적 지지를 정치 공동체, 레짐의 원칙, 레짐의 성과, 기구, 행위자의 5개 수준으로 분석 가능하다고 주장하였다. 이 중 공동체에 대한 지지 및 레짐(규칙)에 대한 지지는 상위 수준에 위치하는 포괄적 지지(diffuse support)로, 레짐의 성과, 기구에 대한 지지, 정치 행위자에 대한 지지는 하위 수준에 위치하는 특수적 지지(special support)로 분류된다(1999:10).²⁷ 이런 분류는 정부 혹은 정권이 국가 공동체라는 범주 내에 정해진(혹은 새로 개발된) 정치 규범에 의거하여 국가를 다스리는 과정을 포함한다. 다시 말하면 이러한 분류는 앞에서 논의된 정부의 추상(높은)적인

²⁷ 이런 분류는 Miller와 Citrin의 논쟁에서 유래되었다. Miller는 미국인의 정치시스템에 대한 신뢰는 포괄적인 것이라고 하며, Citrin은 이것을 대통령에 대한 특정적 지지로 보았다.

것부터 구체(낮음)적인 것까지의 모든 형태의 기능을 포함한다. 따라서 제도론적 측면에서 볼 때, 정부의 기능에 대한 지지는 정부의 제도적 성과 및 기능적 성과에 대한 사람들의 평가를 반영하며, 공공선택론적 논리에 의거하여 좋은 성과는 높은 신뢰를 받을 것이다.

포괄적 지지

포괄적 지지는 비교적 추상적이고 수준이 높은 신뢰 형태이며, 주로 앞에서 논의된 신뢰의 macro-level 수준의 정부의 제도적 성과에 대한 신뢰이다. 여기서 정부의 제도적 성과는 구체적인 업무를 집행하기 위해 제정하는 제도보다는, 국가가 운영하면서 요구된 기본 원칙에 더 가까울 것이다. 즉, 국가의 신념, 이념, 의지 등을 말하는 것이다. 이런 국가의 신념 또한 의지는 주로 정부의 행동을 통해서 표현되고 집행된다. 국민이 이런 정부의 행동을 통해 국가의 의지를 긍정적으로 인식하게 되면, 당연히 국가 및 그를 관리하고 운영하는 정부에 대해서 긍정적인 지지를 보여줄 수 있다. Norris에 따르면, 포괄적 지지는 국가 공동체에 대한 지지, 레짐에 대한 지지로 구성되었다. Easton(1965)은 ‘이익의 연기’라는 용어로 포괄적 지지의 특성을 설명했다. 즉, 특정적 지지와 달리, 포괄적 지지는 본인의 가까운 이익 만족보다, 먼 훗날 혹은 그 후손들의 수익을 위해 당분간의 헌신을 요구한다. 물론 이런 요구는 지나친 것처럼 보이지만, Easton은 구조가 비교적 약한 정치시스템 혹은 마르크스주의를 주장하는 국가에서 이를 아주 중요시한다고 주장했다(1965:324). 동시에 포괄적 지지를 누적하는 데에는 세 가지 방법이 있다. 첫째, 구성원들 사이에 전체 레짐 및 정치시스템을 위해 봉사를 해야 한다는

합법성을 강조하는 것과 둘째, 공통적 이익의 상징물에 대한 추구, 그리고 셋째, 구성원들의 정치적 공동체에 대한 인정을 강화시키는 것이다.

포괄적 지지가 떨어지면, 정부신뢰의 위기를 초래할 수 있다. 20세기 후반에 이르러 많은 국가의 정부신뢰, 특히 중앙정부에 대한 신뢰는 많은 나라에서 보편적으로 떨어졌다. 나라마다 정부신뢰 하락의 상태 및 원인이 각각 다르지만, 오스트리아는 집단주의의 붕괴, 캐나다는 국내의 지속적 긴장한 민주주의 및 분열 때문이라고 Dalton(2005)은 주장한 바 있다.

③ 공동체 의식

정치 공동체(political community)는 인간들이 정치적 분업으로 인해 함께 모여 정치적 생활을 하고 협업하는 가장 기본적인 주체이며, 일반적으로 정부 기구를 갖춘 국가를 의미하지만, 지역 공동체, 혹은 종족, 계층적 공동체도 협의의 정치 공동체로 볼 수 있다(Norris, 1999). 지역 수준에서도 공동체가 존재할 수 있지만, 국가 수준에 해당하는 정치 공동체는 명확한 국경선을 가진 정치 공동체로서, 안정적 국가를 형성하는 아주 기본적인 전제이다(Linz & Stephan, 1996).

Tonnies(1979)에 의하면, 국가라는 공동체는 두 가지 유형으로 구별할 수 있다. 하나는 공통된 가치관, 전통, 풍습, 혈연, 문화 등을 기초하여 자연 의지에 의하여 구성된 공동체(gemeinschaft)를 말하는 것이며, 또 하나는 이성적 의지에 의하여 분업 및 사회적 계약을 통해 형성된 사회(gesellschaft)를 말하는 것이다. 이는 단체의 주관적

이익을 위해 뭉쳐진 공동체로 간주될 수 있다. 일반적으로, 현대적 의미의 국가는 이런 공동체의 두 가지 유형의 특성을 모두 가지고 있다. 즉, 문화적, 가치관적, 혈연, 지리 등 공통 요소를 가진 공동체 및 분업으로 인해 형성된 사회의 결합이다. 이런 구분은 Deutsch 및 Haas의 일부 주장과 유사하다.²⁸ 공동체에 대한 정의 속에 감정적 연결에 대한 강조는 보편적으로 존재하며, Easton(1965)은 정치적 공동체는 사람들이 여러 목적으로 어떠한 공동적 정치 사업에 함께 종사하는 것이라고 정의했다. 구성원들이 공동체라는 조직에 의존해야 하기 때문에 그가 속하는 공동체를 지지하고 공동체의 기능을 기타 구성원들과 함께 유지한다. 공동체의 구성원들은 공동체의 규칙인 도덕적 표준 및 목표를 자신의 가치 및 목표로 보기 때문에, 만약 이런 규칙이 파괴되면 공동체 내부에서 혼란이 생길 수 있으며, 구성원들이 고독감 및 격리감을 느끼게 될 것이다(林奇富, 2016).

공동체는 내부에서 충돌 해소 또는 가치 배분의 원칙을 규정하며, 구성원마다 자신만의 역할을 갖고 있다. 따라서 만약 어떤 구성원이 자신이 속한 공동체 내부에 편입되지 못하면, 그 개인과 이 공동체와의 연결이 약해질 수 있다. 구성원들의 소속감을 가치관, 혈연 등 공동체 구성원의 기본적 자격을 갖추기 위한 표준을 통해서 확인할 수도 있고, 그리고 이익에 기반을 두는 정치적 분업에 대한 지지를 통해 확인할 수도 있다. 전자의 경우, 흔히 현대 국가가 강조하는 운명의 공동체, 민족국가 등을 통해 알 수 있다.²⁹ 후자의 경우, 주로

²⁸ 공동체에 대해서 Deutsch(Nationalism and Social Communication, 1953:61)는 민족적 문화의 통합 그리고 강제 및 복종으로 구성된 사회적 상호교류의 집합이라고 하며, Haas(The Uniting of Europe, 1958)는 특정적 단계 및 한정된 지역 범위 안에 구체적 조직 및 개인이 다른 정치적 권력과 비교하면 그의 핵심 정치 기구에 대해 충성하는 것으로 정의했다.

²⁹ 예를 들어 중국은 비록 56개 민족으로 구성된 다민족 나라지만, 중국 정부는 늘

이익적 기능 측면에서 공동체에 대한 소속감을 설명했는데, 이 공동체의 구성원으로서 공동체를 지지함으로 인해 통해 공동체가 자신에게 가져 올 이익을 계산하는 것이다. 이런 지지는 앞에 말한 것처럼, 정치적 분업을 통해서 유래된 것이며, 만약 구성원들이 정치적 분업으로 인해 자신이 얻을 이익에 대해 불만을 표시하면, 공동체에 대한 지속적인 지지는 의문으로 바뀌게 될 것이다. 반면 정치 공동체의 구성원들이 서로의 요구를 진지하게 고려하는 태도를 보이면, 전체 공동체는 이로 인해 격려를 받아 정치적 분업을 좋은 방향으로 지속적으로 발전시킬 수 있다. Easton(1965)에 의하면, 공동체에 대한 지지가 떨어지는 이유는 내부 충돌로 인한 정치 분업의 재분배, 즉, 정치단체의 분열, 그리고 합법적 이민(emigration)³⁰ 등에 있다.

정치 공동체 의식은 일반적으로 공동체에서의 소속감인 국가 정체성(혹은 국민 자부심)으로 측정한다(Norris, 1999; Dalton, 1999). 국가 정체성(national identity)이란 한 개인이 국가의 구성원으로서 국가를 사랑하고 믿고 일체감을 느끼는 상태를 의미한다. 또한, 국가 정체성은 특정 국가에 대한 소속감을 공유하면서 다른 사람과 관계를 형성하고 있다는 신념과 감정을 의미한다(Hjerm, 2005; 윤인진, 송영호, 2011).³¹ 즉 국가 정체성은 ‘우리나라’와 ‘다른 나라’의 대립에서 자리매김하는 소속감이다. 개인이 지각한 국가 정체성은 문화, 언어, 전통, 정치 등 개체 및 국가에 대한 공유감,

‘중화민족’이라는 개념을 강조한다(Qin & Thomas, 2017). 한국은 늘 ‘한민족’이라는 개념을 강조한다.

³⁰ 일반적으로 외국으로 가는 이출 이민을 말하는 것이다.

³¹ 王衡(2015)이 국가 정체성이 홍콩주민의 정부신뢰에 적극적인 영향을 줄 수 있다고 논의했다. 또는 대형 체육 행사는 사람들의 국가 정체성을 향상시키는 데에 많은 긍정적 영향을 줄 수 있다는 연구가 있다(Houlihan, 1997; Kersting, 2007; 옥광, 2015).

소속감, 충성심을 말하는 것이다. 국가 정체성을 통해 자국 국민인 ‘우리(we)’와 타국 국민인 ‘그들(they)’이 구별되어,³² 공동체의식이 이루어 진다(李冰, 2013:116).

④ 레짐에 대한 지지

레짐(regime)은 일반적으로 ‘체제’로 번역된다. 사회를 하나의 유기체로 볼 때, 체제란 그 조직이나 양식, 또는 그 상태를 이르는 말, 일정한 정치 원리에 바탕을 둔 국가 질서의 전체적 경향을 뜻한다.³³ 레짐은 가치, 규범 및 규칙의 총합을 말한다. 레짐은 인간의 행태나 인간 간의 상호관계를 일정한 방향으로 결정하는 틀을 제공하고(이종수, 2009), 국가의 권위구조 및 국가, 시민사회와의 연계 방식을 반영하는 조직 체계로 파악된다(Benjamin & Duvall, 1985, 김태룡, 2009:23 재인용).

레짐은 사회 운영의 규범을 규정하여, 국가와 국민, 국가와 정부, 정부와 국민 사이의 이익 배분 및 정치적 관계를 규정한다고 말할 수 있다. 또한 레짐은 국가 운영에 대한 일종의 공통 인식으로 볼 수 있다. 일반적 사회 운영 과정에서 각종 정치적 모순은 불가피하게 발생한다. 공동체의 구성원(일반적으로 국민)이 공통의 인식 아래 특정한 규범에 의해 주변의 대상들과 정치적 관계, 혹은 여러 정치적 모순을 다룬다. 하나의 정치 공동체에 속한 대부분의 국민들이 이러한 운영 규칙에 대해 만족하고 인정해야 안정적인 레짐으로서 사회의 지속적인 운영이 가능해진다. 따라서 레짐은 헌법 아래 형성된 가치관, 규범, 권력 구조의 집합이다(Easton, 1965).

³² https://en.m.wikipedia.org/wiki/National_identity

³³ 국립국어원 표준국어대사전.

앞에서 서술한 것처럼, 레짐은 사회 권력 배분에 대해 전 국민이 가지는 일종의 공동 인식으로서 전체 사회의 권력 배분을 균형 상태로 유지하는 규칙으로 간주된다. 통상적으로 레짐이 대부분 사람들의 인정을 받으면, 국가가 아주 심각한 합법성 문제에 처하는 상황을 제외하고 사람들은 일반적으로 레짐을 당연하게 신뢰한다. 따라서 레짐에 대한 신뢰는 가장 기초적인 신뢰이며, 국가의 중추가 되는 부분이다. 이러한 레짐의 근본적 특성은 한 국가 혹은 정권의 수립 과정을 통해 알 수 있다.

레짐이라는 주체는 파악하기 어렵기 때문에 이에 대한 신뢰도 더욱 인식하기 어렵다. 그러나 가장 기본적인 정치적 신뢰가 부재하면 사회적 혁명이 쉽게 일어날 것이다. Easton(1965)은 18세기 프랑스 대혁명(봉건주의에서 자본주의로의 전환), 러시아 10월 혁명(자본주의에서 사회주의로의 전환) 등을 통해 레짐에 대한 지지도의 중요성을 설명했다. 레짐에 대한 지지는 사회적 안정성을 보장하는 아주 기본적인 조건이고, 안정적인 사회 상태는 자연스럽게 정부를 신뢰하는 태도를 가져올 수 있다.

세계가치관 조사에 의하면, 대부분 국가의 국민들이 자국의 정체(regime principles)에 대해 높은 지지를 갖고 있다(Dalton, 1999; Klingemann, 1999; Rose & Shin & Munro, 1999). 이런 결과는 Miller(1974)와 Citrin의 유명한 논쟁(the Miller-Citrin debate)에서 제시된 관점 중 미국인의 정부신뢰가 레짐에 기반한 신뢰라는 주장과 일치한다.

동시에, 레짐에 대한 지지는 반드시 혁명을 일으킨다기보다, 레짐의 원칙에 사람들이 만족하지 못할 경우 점진적인 개혁을 통해 그

원칙을 보완하거나 변경하는 방식을 더 선호하기도 한다(Dalton, 1999). 그러나 평화적인 소통에 실패하면 충돌, 혁명, 심지어는 전쟁이 일어난다는 것이 역사의 현실이다.³⁴ 이는 그만큼 사람들은 레짐에 의해 자신들이 받아들여지는 권력 배분이 중요하다고 생각하고, 이런 정체의 기능을 집행할 수 있는 정부를 선호하며, 더불어 레짐이 국가의 통치 시스템에서 중요한 위치를 차지한다는 것을 의미하는 것이다.

특정적 지지

Easton(1965)은 정치시스템의 구성원이 자신의 이익에 관련된 구체적 수요와 결과에 대한 만족으로 인해 생긴 지지 혹은 신뢰를 특정적 지지라고 했다. 즉, 특정적 지지란, 구성원들의 구체적인 요구 및 정부가 이런 구체적 요구를 달성하기 위한 실천을 말하는 것이다. 특정적 지지에 대해서 많은 연구자가 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 특정 지지 요소를 여러 가지 차원으로 나누어 연구한다. 정부의 성과를 효과성, 반응성, 절차로 나누는 경우가 있고(Crook & Manor, 1995), 정부의 정책수행 능력을 기능적 차원과 윤리적 차원으로 나누기도 하고(오경민, 박홍식, 2002), 정부의 성과를 사회적 성과와 절차적 성과로 나누거나(배정현, 2011), ‘좋은 정부’를 구성하는 세 가지 차원인 반응성, 공정성, 효율성 측면으로 나누어서 진행한 연구도

³⁴ Dalton(1999)은 관료 또는 집권 당국에 대한 불만은 민주체제 아래에서 아주 흔한 일이라고 했다. 하지만 만약 사람들의 신뢰가 정체의 성과(performance of regime), 또는 정체공동체(political community) 수준에 올라오면 정치적 영향이 심각해지며, 헌법 측면에서 레짐 개혁 혹은 레짐 교체가 일어날 것이고, (민주)이념의 상실, 내전, 심지어 혁명이 일어날 수 있다. 따라서 레짐에 대한 신뢰는 정치시스템의 안정에 막대한 효과가 있다. Easton의 말에 따르면 어떤 불만은 일상관리(maintenance)의 문제이고, 어떤 불만은 근본적인 변화를 가져온다(Easton, 1979:437). 레짐에 대한 신뢰는 근본적인 문제이다.

있다(이지호, 이현우, 2015). 본 논문에서는 정부에 대한 특정적 지지를 두 가지 차원인 정부의 기능적 차원과 절차적 차원으로 나누어 보려고 한다.

정부의 기능적 차원은 정부의 성과 실현 능력, 즉 정부가 업무를 성공적으로 수행할 수 있는 능력을 말하는 성과적 요인을 의미한다. 한편, 절차적 차원은 정부가 업무를 수행하는 과정에서 얼마나 공정하고 깨끗하고 정직하게 일하는지와 관련된 태도 및 의도, 즉 정부의 윤리적 측면을 말한다. 신공공관리 측면에서는 성과 산출(outputs)에 대해 더 강조하며, 절차에 대한 관심은 베버의 관료제 연구에서 유래되었다(Bouckaert, 2002). 이에 대해 나중오(Ra, 1981)는 정부신뢰를 정직성에 대한 부분과 능력에 대한 부분으로 구분하며, 선진국은 정직성을, 후진국은 성과에 더 많은 관심을 보인다고 했다. 또한 이시원(1993)은 정부의 도덕적 차원 및 기능적 차원을 언급하면서 전자는 업무수행 능력, 후자는 일 처리의 적절성을 의미한다고 강조했다. 정부의 절차적 요소 및 산출적 요소를 구별하기가 어렵다는 주장도 있다(Bouckaert, 2002). 서비스는 동시에 공급되어 왔기 때문이다. 그래서 성과적 요소 및 절차적 요소를 일괄적으로 성과로 보자는 의견도 있는데, 본 연구에서는 별도의 것으로 간주했다. 그 이유는 정부의 절차가 공정하고 투명하더라도 반드시 좋은 성과가 나오는 것이 아니고, 반대로 좋은 성과를 얻었음에도 그 절차가 반드시 공평하고 투명하고 완벽한 것으로 보기가 어려울 수 있기 때문이다. 또한, 공공선택론의 관점에서 출발하면, 규칙, 헌법, 헌법에 대한 선택 및 규칙에 대한 선택이 오히려 정부의 성과나 규칙이 가져온 결과 그 자체보다 더 중요하고,

그 목적은 정부를 효과적으로 제약하기 위함에 있다. 즉, 정부는 마음대로 기본 제도를 변경하면 안 된다. 이런 기초에서 확고한 공공선택적 절차 및 규칙을 제정하는 것을 통해 정부 권력을 규제하는 것이 필요하다(Buchanan, 1988:22).

절차적 차원

Bouckaert(2002)는 절차(procedures)적 요소가 정부신뢰와 연관이 있다고 했다. 절차적 요소는 정부가 결과물을 생산하는 과정(processes)에 대한 만족을 말하는 것이다. 공무원들의 친절도, 정부 과정의 투명성, 대응성 등이 이에 해당하고, 공정, 평등, 존중, 성실 등도 이에 해당한다(Van Ryzin, 2004). 베버는 관료제에 관한 서술 중 과정(process) 및 절차에 대한 논의를 강조했는데, Easton(1965; 1975) 역시 결과물을 생산하는 과정에서 생성된 만족이 신뢰를 생성할 수 있다고 했다. 정부의 운영에 있어서 물론 결과도 중요하지만, 그 운영 과정의 공평성, 투명성 등도 중요하다. 구체적으로, 정부가 얼마나 효율적으로 움직이는지도 중요하고, 일을 얼마나 공평하고 책임감 있게 처리하는가도 정부의 신뢰도를 결정할 수 있다(Glaser & Denhardt, 1997; Bouckaert, 2002). Miller & Listhaug(1999)는 만약 정부가 일반 국민을 대상으로 정책을 수행할 때 도덕적 원칙에서 어긋난다면, 국민은 절차적 불공평을 느끼게 될 것이고, 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있다고 지적했다. Van Ryzin(2011)은 사람들이 권력 기구가 해낸 결과보다, 그들이 일을 처리하는 과정 때문에 더 많은 신뢰를 보인다고 주장했다. 따라서 결과 지향적인 정부 성과에 대한 관심뿐만 아니라, 정부의 절차적

측면에 대한 관심 역시 중요하다. 중국의 경우에도 업무의 결과를 떠나 정부 정책과정의 투명성을 더 중요시하는 경향이 있다. 판단의 근거를 중요시하고, 절차적 과정이 공정하고 공평해야 그 결과도 비교적 받아들이기 쉬울 것으로 인식한다(何玉, 唐清亮, 2012; 于文轩, 2013). 본 연구에서 절차적 요소는 정부의 투명성³⁵과 대응성을 통해 살펴볼 것이다.

⑤ 투명성

투명성은 특정 조직 외부에 있는 개인들이 조직을 감독하는 차원에서 해당 조직의 운영실태 혹은 관계자의 관련 기록을 확보할 수 있는 능력을 뜻한다(Grimmelikhuijsen, et al., 2013). 정부가 정보를 국민들이 쉽게 접근하여 이용할 수 있도록 적극적으로 공개하고 정부의 정책 결정 과정을 밝히는 정부 투명성은 국민들이 정부에 대한 신뢰성을 향상하는 좋은 수단이다(Tolbert & Mossberger, 2006; Grimmelikhuijsen, et al., 2013). 전통적 정부와 국민들은 위탁-대리관계를 맺고 있으며 여기서 국민들은 공공사무를 처리하는 업무를 정부에게 맡긴다. 이 과정에서 국민과 정부 사이에 정보의 비대칭(information asymmetric) 현상, 즉 투명성 결여(lack of transparency) 현상이 나타나기도 한다. 투명성의 결여는 위탁-대리관계에 위험을 가져오며, 이러한 상황에서 Hirschman(1970)은 퇴출(exit) 및 발언(voice) 두 가지 제약 수단을 제기했다. 퇴출은 위탁-대리관계를 끊고 대리인을 바꾸는

³⁵ 정부가 투명성에 대한 추구는 점차적으로 정부(혹은 정부에 대한 평가)의 목표가 되었지만, 투명성 그 자체는 정부의 특정 결과를 실현하는 수단으로 보기 때문에 절차적인 성과로 보고 분석을 진행한다.

행동이며, 발언은 불만을 토로하여 문제가 되는 부분의 원인을 규명하는 기제이다. 즉, 문제의 원인을 규명하는 과정에서 정부의 적극적 정보공개, 즉 투명성의 확보는 지속적인 관계 유지에 중요한 의미가 있다. 정부의 통치 패러다임이 거버넌스 시대에 진입하면서 정부의 투명성, 공정성, 책임성은 더욱 강조되었다. 정부가 국민과의 접촉과정에서 국민들의 정부에 대한 신뢰를 높이기 위해 정부가 공정성 및 책임성을 갖춰야 하며, 이를 위해서 투명성 확보가 선행되어야 한다. 즉, 투명성은 시장실패와 정부실패를 극복하기 위한 새로운 관리방식으로 제시되는 거버넌스적 행정 패러다임의 핵심적 가치로 이해할 수 있다(이정철, 2016).

투명성은 국민들의 참여과정에서 정부에 대한 감독 효과를 올릴 수 있으며, 부패를 예방하고, 정부의 효율을 향상시킬 수 있고(Hood, 2006; Roberts, 2006), 정부의 높은 투명성은 정부에 대한 신뢰를 높일 수 있다(Bok, 1997; 박통희, 2000). 최근 들어 정부의 투명성은 위의 목표를 실현하는 수단일 뿐만 아니라, 투명성 자체는 정부의 목표가 되었다. 심지어 투명성은 국민으로서 기본적으로 가져야 할 권력으로 간주되기도 한다(Birkinshaw, 2006).

정부의 투명성은 일반적으로 세 가지 측면을 포함한다: 1) 정책제정과정의 투명성; 2) 정책 내용의 투명성; 3) 정책 집행 효과의 투명성이다. 만약 정부가 공개의무 있는 정보를 은닉하면, 사회적 혼란이 쉽게 발생할 수 있다. 전형적인 예로는 2003년 중국의 SARS 사건인데, 정부가 정보의 공유를 차단했기 때문에 사회적 공황을 일으켰다. 하지만 이에 대해 과도한 투명성으로 인해 대중의 불확실성 및 혼란을 일으킬 것이라는 주장이 있고(O'Neill, 2002), 혹은

투명성은 정부신뢰에 아무런 효과가 없을 것이라는 주장도 있다(Roberts, 2006). 그 이유는 정부신뢰에 관련된 요소 중에 투명성은 그만큼 중요한 요소가 아니기 때문이다. 동시에 Grimmelikhuijsen, et al.(2013)은 정부 투명성에 대해 이분법적인 관점을 갖고 있다. 즉, 정부의 투명도는 사람들이 정부에 대해서 더 잘 알고 이해하는 데에 도움이 된다는 긍정적 생각과 투명성으로 인해 정치 스캔들 혹은 정부 합법성 위기(delegitimization)가 일어날 수 있는 비관적 생각이 있다는 것을 제시했다.

투명성은 비록 전통적 의미 상의 정부의 정책적 성과로 보기가 힘들지만, 이는 정부의 행동을 규범화했다. World bank의 연구에 따라, 투명성은 정부의 위기관리 능력, 경제성과와 관료들의 효율을 향상시킬 수 있으며, 부패의 발생을 줄이고, 공공관리 및 공공서비스의 전달을 개선할 수 있다(OECD, 2009). 따라서 투명성은 정부의 양호한 행위 중의 하나로 보고, 정부의 절차적 성과로 본다. OECD는 정부 투명성을 좋은 거버넌스를 측정하는 지표 중의 하나로 사용하며 (Friedle & Silke, 2007), 투명성의 증가는 정부의 거버넌스 수준을 올릴 수 있다고 본다.

⑥ 대응성

대응성은 정부가 국민들의 정책 변화 요구에 대한 수용 및 대중들의 요구에 대한 반응, 그리고 적극적인 조치를 취하여 문제를 해결하는 태도이다(Starling, 2010). 즉, 대응성은 정부가 업무 과정에서 대중의 수요 및 그에 따른 문제에 대해서 적극적으로 반응해 주고 답변해 주는 과정이다. 민주주의 국가에서 정당들은 선거 과정을

통해 집권하게 되어, 정당의 집권 합법성을 확보하기 위해 국민의 정책 선호를 경청하고 대응을 해주는 것은 민주주의의 가장 근본적인 개념이다(Liphart, 1984). 신공공관리론 배경 아래, 정부는 더 이상 절대적 권리 및 권위를 가지고 사회를 관리하는 통솔자가 아니라, 시장화를 거쳐 고객(국민) 지향적인 양질의 서비스를 제공하는 주체로 변화했다. 근래에 와서, 정부는 거버넌스의 참여자로서 대중들과 함께 사회를 운영한다. 이때 정부의 좋은 대응성은 평등한 주체들 사이의 자유로운 소통이며, 이런 경우에 국민들은 정부의 대응성을 더욱 중요시할 수 있다.

Thomas(1998)는 국민의 정부신뢰 태도는 정부가 그들에게 관심이 있는지, 다시 말해, 그들의 요구 및 생각에 관심이 있는지에 의해 결정된다고 한다. 즉, 절차적 기능 측면에서 볼 때, 정부의 대응성은 국민들의 신뢰 태도와 관련이 있다. Lipset & Schneider(1983)은 국민이 지각하고 있는 정부 대응성이 국민들의 정부에 대한 신뢰에 결정적인 영향을 끼친다고 주장했다. 따라서 만약 정부 기구들이 국민의 요구에 제대로 대응하지 못하면, 국민의 정부 기구에 대한 불신이 높아질 것이다(Torcal, 2014:1546).

기능적 차원

신공공관리론의 출현에 따라 정부의 궁극적 목표 중 국민을 만족시키기 위한 성과 지향적인 요소가 점차 많아졌다. 정부성과 운동(performance movement)의 지침 아래 정부가 좋은 기능적 산출을 통해 국민들의 신뢰를 얻을 수 있다고 주장한다(Radin, 2006;

Yang & Holzer, 2006 ; Bouckaert, 2008; Piotrowski & Van Ryzin, 2007, Van Ryzin, 2011). 일반적으로 국민들은 정부의 성과를 통해 정부를 평가하기 때문에 실패한 정책 혹은 잘못된 업무 결과는 정부에 대한 신뢰를 잃게 할 수 있다(Bok, 1997). 성과는 정부의 실질적 산출물 혹은 노력의 성취이며, 좋은 성과는 정부신뢰에 좋은 영향을 가져올 수 있다(Bok, 2001; Sims, 2001). 본 연구에서는 정부의 성과를 경제성장 및 부패퇴치의 측면에서 살펴볼 것이다.

⑦ 부패퇴치

부패는 공직자이든 일반인이든 그 주체와 관계없이 자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위하여 자기에게 부여된 권한 또는 권위를 오용하는 일체의 행위를 의미한다(김용세, 1998). 즉, 부패는 공공 영역에서도 발생하지만, 사적 영역에서도 발생한다. 하지만 행정학에서 다루는 부패는 일반적으로 공직 영역에서 발생하는 부패인 공직부패를 말한다. 공직부패는 공직자가 자신의 업무 범위 내에서 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 공익을 침해하는 행위, 또는 자신의 업무 범위와 무관하게 공권력을 남용하여 사익을 확장하는 행위로 정의된다(박석희, 조강주, 2014). 이와 반대되는 개념으로는 공공 청렴(integrity)이 있다. OECD기구는 공공 청렴을 공공 부문에서 사익보다 공익을 우선시하고 이를 유지하기 위한 공동의 윤리적 가치와 원칙, 규범과의 합치성 및 그 준수로 지칭한다.³⁶ 서구민주주의 국가의 시민들은 경제적 성과에 치중하기보다는 정치적, 사회적 정부성과나 청렴(integrity)을 더

³⁶ <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-kr.pdf>

고려한다(Pew research Center, 1997; Tyler, 1997; Jones & George, 1998; Mishler & Rose, 1998; Hetherington, 2001).

부패의 형성 원인을 보면, 일반적으로 개인적, 행정·제도적, 사회·문화적, 정치·경제적 원인이 있다(박석희, 조강주, 2014). 부패가 정부에 대한 신뢰를 저하시킨다면(Seligson, 2002; Anderson & Tverdova, 2003; Chang & Chu, 2006), 청렴은 공공 거버넌스와 공익의 수호, 법치와 인권 존중을 근간으로 한 다원주의적 민주주의에 대한 약속인 근본적인 가치의 증대에 필수적임을 인식하고(OECD, 2017), 청렴을 유지할 수 있는 공공정책 혹은 정책 행위(policy action)는 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 본다. 즉, 정부가 공직 영역의 청렴을 유지하기 위해 부패퇴치에 힘쓰는 것은 정부에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있는 좋은 방법이다.

Miller & Listhaug(1999)에 따르면, 부패는 정치시스템의 핵심인 제도의 유효성(effectiveness) 및 공정성을 해칠 것이며, 정치신뢰 및 레짐 합법성을 위협할 수 있다. 따라서 부패퇴치는 모든 시기, 모든 형태의 정부의 가장 기본적인 업무이다. 정부들이 부패를 척결하는 목적은 다를 수 있겠지만, 부패를 척결하고, 청렴한 사회 환경 및 공정한 제도 환경을 조성하는 것은 정부가 노력한 결과이다. 따라서 부패퇴치는 정부 노력의 성취로 볼 수 있으며, 많은 정부 지도자들이 부패 척결은 자신의 성과로 보기도 한다.

⑧ 경제성과

경제 및 정부의 관계에 대한 사람들의 인식은 시대의 발전에 따라 다르게 나타났다. 농경시대의 경제는 정부보다 자연적 기후와 더 많은

연관이 있었지만, 현대 사회에서 경제의 발전 및 성과의 배분은 정부와 큰 연관성을 가지며, 경제를 발전하고 재화를 축적하는 행위는 개인적 범위에서 벗어나 국가 혹은 지역 정부에서 진행해야 할 가장 기본적인 업무가 되었다. 경제활동은 인간들이 생존을 위해 반드시 진행해야 하는 가장 기본적인 활동이므로 개인마다 이에 대해 높은 관심을 가질 수밖에 없다. 현대 국가에서 정부는 경제성장, 고용, 재화의 배분, 사회복지 등 과거의 정부보다 더 많은 경제적 업무를 담당하고 있다. 따라서 정부의 경제적 성과는 국민들의 정부에 대한 바람이며, 정부를 평가하는 기준이 되기도 한다.

사람들은 여러 경제 지표를 통해 경제 상황을 판단하여 정부의 경제성장을 평가한다. 경제 지표로는 거시적으로 성장률, 인플레이션, 실업률 등을 들 수 있으며, 미시적으로는 개인 재정 상황에 대한 평가 및 만족도를 들 수 있다. McAlister(1999)는 경제적 만족(economic satisfaction)이 정치신뢰와 양의 상관관계를 보인다고 하였고, 김왕식(2011)은 가계경제 만족도가 정부신뢰에 미치는 효과가 높다는 점을 언급하였다.

일반적으로 경제가 호황일 때에는 정부에 대한 신뢰가 높은 수준으로 유지되며, 경제가 불황일 때에는 대체로 낮은 수준의 신뢰가 나타난다(McAllister, 1999). 따라서 경제적 성과는 정부의 기본적인 성과이자 정부를 평가하는 주요한 기준이 되기 때문에(Miller, 1983; Citrin & Green, 1986; Hetherington, 1998; Gershtenson & Plane, 2007), 경제성과는 정부신뢰와 밀접한 관계를 가지는 것으로 나타났다(Algan & Cahuc, 2014; Bjørnskov, 2017; Zak & Knack, 2001).

하지만 Lawrence의 연구에 따르면, 미국의 경우, 고도 경제성장 기간 동안 정부신뢰는 하락했고, 오히려 경기 하락 시기에 정부신뢰는 향상되었다. 즉, 경제성과와 정부신뢰 간의 상관관계는 불명확하고, 오히려 정부신뢰는 경제성과 외에 기타 사회적 요인과의 연관성이 있는 것이다(Lawrence, 1997). 즉, 정부에 대한 신뢰는 실업, 경제성장 등 특정한 지표와 밀접한 상관관계가 있는 것은 아니지만, 좋지 않은 경제적 성과는 정부가 대중들로부터 신뢰를 얻는 데에 지장을 줄 수 있다는 것을 의미한다.

제3장 연구설계

제1절 연구가설 및 분석모형

1. 연구의 가설

본 연구에서는 정부신뢰를 설명하기 위해 문화론, 제도론의 시각에서 한국 및 중국의 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰의 영향요소를 탐색하고, 동시에 발전, 변화하는 시각과 국민 의식의 전환이라는 측면에서 양국의 정부신뢰 양상을 비교하고자 한다.

인간은 순수한 이성이나 감성을 바탕으로 행동하지 않고, 행동이나 지각에 있어 여러 조건의 지배를 받는다. 정부에 대한 신뢰 역시 기존 경험을 바탕으로 한 이성적인 신뢰와 독특한 사회문화적 배경 아래 형성된 감성적 신뢰가 공통적으로 작용한다. 이에 시야를 확장하여 정부신뢰의 전경(全景)을 탐색한 후 이를 기초로 연구를 진행하는 것이 좋은 방향일 수 있다.

따라서 본 논문은 ‘왜 서로 다른 계층에 위치하는 정부에 대한 신뢰 태도가 다른지, 만일 그렇다면 그 이유가 무엇인지’에 대해서 문화론 및 제도론의 시각을 통해 연구하고자 한다. 가능한 이유 중 하나는 개인이 신뢰를 형성하는 과정에서 그가 처한 환경 속의 고유한 문화적 요인과 정부의 제도 및 성과와 같은 외부수입 요인으로 인해 정부에 대해서 자신만의 신뢰 태도를 형성하기 때문이다. 동시에 한 개인의 신뢰 태도는 그의 ‘내부요인’인 대인 신뢰, 정치참여 동기 및 능력, 개인 습관 등 기타 요소와도 관계가 있다. 또한, 문화적

동질성을 가진 한국과 중국의 정부신뢰가 어느 정도 비슷한 양상이 나타날 것으로 예상하였으나, 계층적 정부신뢰라는 시각에서, 한국의 정부신뢰 양상은 대부분의 서구 민주주의 국가와 같이 ‘역계층적’ 신뢰 형태가 나타났다. 역사적으로 한국은 제5공화국 시대까지는 정부신뢰의 형태가 현재의 중국과 비슷하게 나타났다. 이는 적어도 한국과 중국이 공통된 특성을 가졌다는 사실을 설명한다. 따라서 현재 한국의 정부신뢰 상황과 군정부 시기의 정부신뢰 상황이 달라지는 이유에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 본 논문에서는 한중 양국의 정부신뢰에 차이를 발생시키는 요소가 무엇인지, 중앙과 지방정부에 대한 신뢰의 차이를 일으키는 요소가 무엇인지, 이러한 계층적 정부신뢰 차이 속에 어떠한 의미가 포함되어 있는지를 밝히고자 한다.

종합하여, 본 연구는 인간을 이성과 감성이 공존하는 주체로 가정하고, 주변 문화로부터 영향을 받는 부분과 지각된 성과가 서로 겹치지 않는다는 전제 아래 이런 요소들이 독립적으로 작동할 때 나타나는 영향에 대한 가설을 설정하고자 한다.

Almond & Verba에 의하면, 문화적 요소는 정치체제와 관련된 태도에 영향을 미친다. 즉, 문화적 요소는 정치시스템을 구성하는 모든 부분에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 중앙정부는 지방정부보다 상위에 있는 더 권위 있는 존재로서 이러한 권위의식에 따라 개인들은 중앙정부에 대해 더 많은 신뢰를 가지는 반면, 지방정부에 대해서는 더 낮은 신뢰 수준을 나타낼 수 있다.

가설 1: 권위에 대한 복종의식이 강하면 양국의 중앙정부를 지방정부에 비해 더욱 신뢰할 것이다.

가설 2: 집단주의 의식이 강하면 한국과 중국의 경우 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰할 것이다.

또한, 제도성과적 요소는 주로 사람들의 이성적 판단을 통해 그들의 신뢰 태도에 영향을 미친다. 정부를 구성하는 각 요소는 각자의 역할이 있으므로, 각 요소가 목표로 하는 대상에 따라 중앙과 지방정부에 대한 신뢰 태도가 다르게 나타날 수 있다.

정치적 공동체는 명확한 경계를 갖는 한 국가 혹은 지역의 내부에서 사람들이 정치적으로 협력하려는 의지(willingness)를 의미한다. 하나의 공동체는 주로 공동체 구성원의 이익을 유지하고 통합하기 위해 존재한다. 국가의 수준에서 볼 때 현대 국가는 정치적 공동체로서 그 역할은 주로 대외 안보, 경제 안전, 국민 통합 등이 있으며, 중앙정부가 이를 담당한다.

가설 3: 공동체 의식이 높으면 중앙정부를 더 신뢰할 것이다.

레짐을 통해 국민들의 정치적 이익이 배분되며, 이러한 배분은 정부 시스템을 통해 작동한다. 국민이 이러한 이익 배분의 방식에 만족하면, 즉 레짐을 지지할수록 중앙 및 지방정부에 대해 더 많은 신뢰를 가질 수 있다.

가설 4: 레짐에 대한 지지가 높으면 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

기존의 연구에 따르면 정부의 성과는 정부신뢰와 많은 연관이 있다. 따라서 국민이 정부성과를 좋게 평가하면, 정부에 대한 신뢰가 더 높을 것이라 예상할 수 있다.

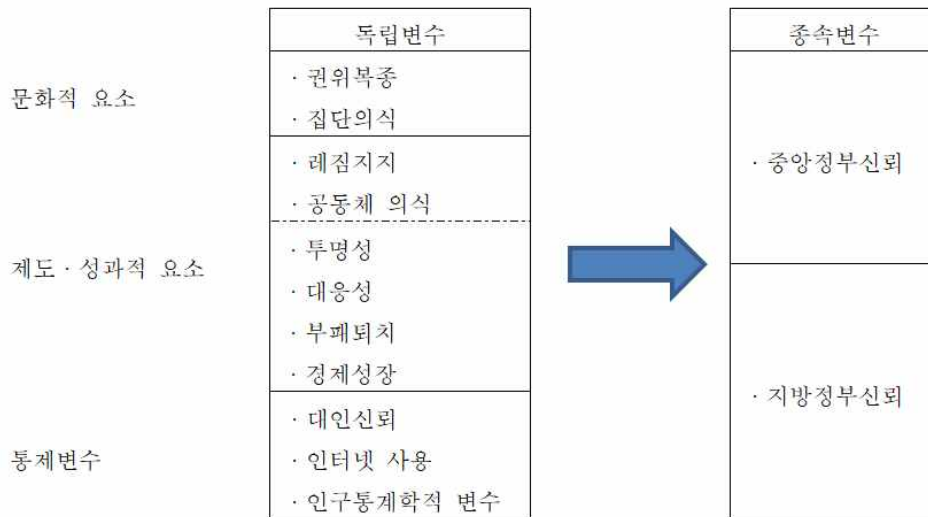
가설 5: 정부의 투명성을 높게 평가할수록, 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰할 것이다.

가설 6: 정부의 대응성을 높게 평가할수록, 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰할 것이다.

가설 7: 정부의 부패퇴치 성과를 높게 평가할수록, 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰할 것이다.

가설 8: 정부의 경제발전 성과를 높게 평가할수록, 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰할 것이다.

2. 연구의 분석틀



[그림5] 연구의 분석틀

3. 분석모형 및 방법

<함수>

정부신뢰 = f (문화적 요소, 제도 · 성과적 요소)

<방정식>

중앙정부신뢰:

$$Y_{cen} = \beta_{cen0} + \beta_{cen1}(\text{권위복종}) + \beta_{cen2}(\text{집단 의식}) + \beta_{cen3}(\text{국가정체성}) + \beta_{cen4}(\text{레짐지지}) + \beta_{cen5}(\text{정부투명성}) + \beta_{cen6}(\text{정부대응성}) + \beta_{cen7}(\text{부패 퇴치}) + \beta_{cen8}(\text{경제발전}) + \varepsilon$$

지방정부신뢰:

$$Y_{loc} = \beta_{loc0} + \beta_{loc1}(\text{권위복종}) + \beta_{loc2}(\text{집단의식}) + \beta_{loc3}(\text{국가정체성}) + \beta_{loc4}(\text{레짐지지}) + \beta_{loc5}(\text{정부투명성}) + \beta_{loc6}(\text{정부대응성}) + \beta_{loc7}(\text{부패퇴치}) + \beta_{loc8}(\text{경제발전}) + \varepsilon$$

정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 요소들은 시대적 요소(예를 들어 미국 대공황 시기, 냉전 시기 등), 문화적 배경, 정부의 특성, 그리고 개인적 요소로 정리할 수 있다. 이에 본 논문은 시대적 요소 이외에도 기타 세 가지 요소를 반영한 연구모형을 제시하고자 한다. 또한 문화적 요소가 제도의 형성에 영향을 주는지, 아니면 제도적 요소가 문화에 영향을 주는지를 논의하기도 한다(Mansbridge, 1997;³⁷ Bouckaert et al., 2002). 이에 구조방정식 모형을 통해 그들 사이의 인과관계를 보는 연구도 있다(王衡, 2015). 그러나 본 연구는 문화적 요소 및 제도성과적 요소들이 정부신뢰에 미치는 영향이 확실하다는 점을 고려하여, 요소들 간의 상호작용 혹은 인과관계를 연구하기 보다 현 시점에서 개개인의 정부신뢰 태도가 각각 어떤 요소에 의해 영향을 받는지를 중점적으로 살펴볼 것이다. 따라서 다중회귀모형을 적용해 각 요소들이 같은 시점에서 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴보는 것이 더 적절하다고 본다.

본 연구에서는 한국 및 중국의 중앙/지방정부 신뢰에 대해 각각 같은 독립변수로 구성된 방정식을 이용하여 다중회귀모형을 구성하였다. 한국과 중국에 대한 비교분석의 경우, 일반적으로 집단 간

³⁷ Mansbridge(1997)는 사회 및 문화요소를 정부 성과에 영향을 주는 방식을 통해 정부에 대한 만족도에 영향을 미칠 수도 있고, 또한 국민의 태도에 직접 영향을 주는 방식을 통해 정부에 대한 불만을 일으킬 수 있다고 했다.

비교는 t-test를 수행하나, 이는 두 집단에 대해 하나의 회귀 기울기만 비교할 수 있다. 본 논문의 경우, 여러 기울기의 차이를 비교할 경우에, 그 모분산의 추정이 상당히 어렵다. 그러므로 이 경우 ANCOVA(Analysis of Covariance) 통계 방법을 통해 실현할 수 있다(Andrade & Estevez-Perez, 2014):

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 Z + \beta_3 XZ + \varepsilon$$

Z는 더미 변수이며, Z=0일 때 $Y = \beta_0 + \beta_1 X + \varepsilon$; Z=1일 때 $Y = (\beta_0 + \beta_2) + (\beta_1 + \beta_3 Z)X + \varepsilon$ 이다. 이때 더미 변수를 사용해서 상호작용항을 구성하고 두 기울기(slope)의 일치성(coincidence), 즉 통계적 유의미성 및 평행성(parallelism)을 검증할 수 있다(Gujarati, 1970).³⁸

본 논문은 SAS 9.4(유니코드) 프로그램을 이용하여 통계분석을 실시했다.

³⁸ 이 방법으로는 기울기(slope)의 일치성(coincidence) 및 평행성(parallelism)을 검증할 수 있지만, 본 논문에서는 기울기의 일치성, 즉, 두 회귀선의 기울기가 통계적으로 유의미한지만 관심을 갖는다.

제2절 변수의 선정 및 측정

본 연구에서 활용한 자료는 국립타이완대학교 동아시아 민주연구센터에서 주최하고, 동아시아 학자들이 주도한 아시아 국가/지역 조사이며, Eurasia Barometer, Afrobarometer, Latinobarometro 등 지역적 조사와 병행한 조사로서 아시아에서 총 21개 나라가 참여하고 있다. 한국과 중국에 대한 첫 조사는 각각 2001년, 2002년부터 실시했고, 그 후 2006~2007, 2011년에 2, 3차 조사를 실시하였다. 제4차 조사의 경우 중국 대륙은 2014년 12월~2016년 6월, 한국은 2015년 10~12월에 실시하였고, 중국 데이터는 2018년 12월 31일에 공개되었다.

한국 데이터는 한국갤럽(Gallop Korea)이 2015년 10~12월 제주도를 제외한 전국 기타 지역에서 수집하였다.³⁹ 총 3821명의 피조사자 중 1200명이 응답을 완료하여 표본 응답률은 31.4%이다. 논문 연구를 위한 데이터 처리 후, 유효 표본 수는 1032명이다.

중국의 자료수집 및 조사는 칭화대학교 정치과학학부(Department of Political Science, Tsinghua University)에서 담당하였다. 2010년 제6회 전국인구조사(the 6th National Population Census 2010)에 의하여, 신장(新疆) 및 티베트(西藏)⁴⁰를 제외한 기타 지역에서 예비조사(2014년)를 거쳐 2015년 7~12월 사이 정규 조사를 실시했다. 총 회수 설문지는

³⁹ 한국 갤럽에 따르면, 제주도 인구수가 전체 한국인구(5042만명)의 1.2%에 불과하며, 1200명의 표본에서는 14명이 차지하는 셈이다. 제주도 인구가 전체 결과에 미미한 영향을 가진다는 점을 고려하여, 제주도를 조사에서 제외했다.

⁴⁰ 중국 국가통계국에 따라, 2015년 신장웨이우얼 자치구 인구는 2445만 명이며, 티베트자치구 인구는 324만 명이다. 전체 인구와 비교하면 미약한 비율을 차지한다는 점을 고려하여 상기 두 지역을 조사에서 제외하였다.

4068부이며, 표본 응답률은 54.2%이다. 논문 연구를 위한 데이터 처리 후 유효 표본 수는 1754명이다.

본 연구에서는 자연실험의 관점에서 역사, 문화, 경제발전 궤적 등이 비슷하면서도 경제적 발전과 민주주의의 실현에서 차이가 있는 한-중 간의 차이점에 중점을 두고, 이성 및 감성이 공존하는 인간으로서 정치문화 및 제도·성과적 요소가 양국의 중앙 및 지방정부신뢰에 어떤 영향을 미치는지에 대해 고찰하고자 한다. 본 연구는 두 가지 차원에서 정부신뢰를 논의한다. 첫째는 한국과 중국을 비교한다. 다시 말해, 경제적 발전 및 정치적 변화라는 변수가 개인의 가치관 및 인식, 행동에 많은 영향을 줄 것이라는 전제 아래 정부에 대한 태도가 어떻게 달라지는지를 살펴볼 것이다. 둘째는 중앙과 지방정부에 대한 신뢰 차이의 존재 및 유발요인에 대한 비교이다. 일반적으로 권위주의적 경향이 강한 나라에서 중앙정부신뢰는 지방정부신뢰보다 강하게 나타나나, 한국은 다른 서양 자본주의 국가와 비슷하게 지방정부신뢰가 더 높게 나타나는 경미한 역계층적 정부신뢰 양상을 보인다. 이러한 중앙-지방정부 간의 신뢰 격차는 경제발전 및 사회 제도와 관련이 있다고 생각한다.

경제발전에 따라 개인의 가치관도 점차 변화를 겪기에, 한국은 전통적 인정사회에서 실제 이익을 추구하는 이성적 선택이 주도하는 사회로 변화하고 있다. 따라서 본 연구에서는 인정사회에서 중시하는 전통적 가치관인 권위에 대한 복종, 집단주의, 현대 사회에 진입하면서 새로 생긴 후기물질주의적 가치관, 그리고 실익을 중요시하는 사회에서 정부의 제도 및 성과를 대표할 수 있는 변수인 제도적 성과(공동체 의식, 레짐 지지), 정부 성과(절차적 성과인 대응성,

투명성; 기능적 성과인 부패퇴치, 경제성과)를 포함하였다. 이를 통해 감성과 이성이 공존하는 인간으로서 문화-제도의 두 가지 범주 아래 개인이 정부에 보이는 신뢰 태도를 연구할 것이다.

동시에 대인 신뢰, 인터넷 사용습관 등 일부 변수들을 통제변수로 활용할 예정이다. 해당 변수 중 일부는 국가별로 진행한 주요 변수 기술통계에서 차이를 보이며, 선행연구에서 유의미하게 나타났기 때문에 통제변수에 포함하였다.

실증 방법으로 진행된 정부신뢰 연구는 일반적으로 의식 조사 혹은 별도로 실시하는 설문조사를 통해 진행한다. 예를 들어 세계가치관 조사, 유럽 바로미터, 글로벌 바로미터 조사(Global Barometer Surveys), KGSS/CGSS조사 등이 활용된다. 하나의 국가 내부에서 진행하는 의식조사는 사람들의 행동(behavior) 태도에 대한 조사이기에 일반적으로 설문의 동일방법편의(common method biases)를 고려할 수 있다(Podsakoff & Lee, 2003). 하지만 국가 간 비교에서는 측정의 등가성(measurement equivalence) 문제가 존재한다. 즉, 다른 국가의 개인들에게 같은 질문을 하여본다고 하더라도, 그 국가의 문화 배경에 따라 측정하려는 항목의 내용에 편차가 생길 수 있고, 개인이 질문의 의도를 다르게 받아들이기도 한다. 특히 문화 간(cross-cultural) 비교연구에서 이러한 편의가 발생하게 된다(Schneider, 2017). Almond & Verba(1963:64-69)는 국가 간 비교연구에서 이 문제에 대한 해결방법을 다음과 같이 서술한다. 첫째, 연구자들은 모든 질문에 대해서 조사가 진행된 5개 국가에서 같은 의미를 대표하는 단어를 이용하여 정교하게 번역한다. 둘째, 애매모호한 표현 대신 되도록 정확한 표현을 사용하여 질문한다.

셋째, 사회적 여파가 큰 사건의 발생 시기를 피하여 조사를 수행함으로써 같은 질문이 서로 다른 문화 배경의 국가의 피조사자에게 동등한 자극을 줄 수 있도록 해야 한다.^{41,42} 본 논문에서 사용하는 Asian Barometer Survey는 설문지를 설계하는 과정에서 상기 문제를 고려하여 설계하였다고 보고하였다.⁴³

1. 종속변수의 측정

정부신뢰를 측정하는 방법에는 단일문항적 방법, 개념요소적 방법, 그리고 다차원구성개념적 방법의 3가지가 있다(오경민 외, 2002). 단일문항적 신뢰 수준 측정은 Paul Lazarsfeld Society, Vienna가 옛 동유럽 사회주의 국가를 대상으로 진행한 New Democracies Barometer 또는 미국 ANES(American National Election Studies)에서 사용하는 질문 방식인 ‘How much trust do you have in government?’ , ‘how great is your personal trust in each of these institutions?’ 등이다.⁴⁴ 일반적으로 응답은 매우 그렇다, 비교적 그렇다, 별로 그렇지 않다, 아니다 등으로 구성한다. 세계가치관조사(World Value Survey)와 본 연구의 아시아

⁴¹ Delhey et al. (2004)의 연구에 따르면, 개신교 국가의 피조사자들과 유교 전통이 있는 국가의 피조사자들은 ‘주변 사람에 대해서 얼마나 신뢰하십니까?’라는 질문에서 ‘주변 사람’이라는 개념을 서로 다르게 이해하였다.

⁴² Grimmeliikhuijsen et al. (2013)이 네덜란드 및 한국의 정부 투명성에 관한 연구 중에 정부 투명성 개념에 대한 측정 과정에서 조사 주제에 대한 동등한 관심을 확보하기 위해 양국 피조사자에게 같은 주제에 대해서 질문하는 방법보다, 각국에서 관심 및 공감도가 높은 주제를 각각 선정하여 조사를 실시했다.

⁴³ Asian Barometer Survey Wave 4(2014~2016) Technical Report(Mainland China: 5.1.1; Korea: 5.1.2).

⁴⁴ <http://www.cspp.strath.ac.uk/ndb5rr.html>

가치관조사 또한 정부신뢰에 관한 측정을 이와 같은 단순한 방법으로 실시하였다.

전술한 바와 같이, 본 연구에서 논의하는 정부는 협의의 정부인 행정부이다. 따라서 본 연구의 종속변수인 정부신뢰는 행정부에 대한 신뢰를 의미하며, 마찬가지로 행정부에 대한 신뢰를 측정하였다. Asia Barometer Survey 중 행정부인 중앙정부(the national government) 및 지방정부(local government), 입법부인 의회(Parliament), 사법부인 법원(the courts), 정부 수반인 대통령 혹은 총리에 대한 신뢰도 측정 문항은 구별해서 질문하였다. 따라서 본 연구에서는 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰를 구분하여 사용할 것이다. 중앙정부 및 지방정부 신뢰도를 측정하기 위해 ‘I am going to name a number of institutions. For each one, please tell me how much trust do you have in them? The national government; The local government.’ (당신이 아래 기구(중앙정부/지방정부)들에 대해서 각각 어느 정도 신뢰를 갖고 계십니까?)라는 문항을 사용하였으며, 대답은 ‘매우 신뢰(1점), 비교적 신뢰(2점), 별로 신뢰하지 못함(3점), 신뢰하지 않는다(4점)’로 구성하였다.

2. 독립변수의 측정

문화적 요소

정부신뢰에 영향을 미치는 문화적 요소인 전통적 가치관은 권위에 대한 복종, 집단주의를 통해 살펴볼 것이다. 권위에 대한 복종주의는 유교적 문화 전통 있는 국가에서 생활하는 개인들이 문화의 영향을

받아 자신보다 높은 계층에 있는 주체에게 자연스레 복종하는 의식을 말한다. 이러한 의식은 특히 서열을 강조할 때 발생한다. 일반적으로 개인은 높은 서열에 있는 주체에게는 더 많은 존중을, 자신과 가까운 서열에 있는 주체에게 상대적으로 적은 존중을, 자신보다 낮은 서열에 있는 주체에게는 거만한 태도를 가진다. 본 논문에서는 권위에 대한 복종의식을 측정하기 위하여 ‘부모들의 요구가 불합리하더라도 자녀들은 부모의 요구에 따라 행동해야 한다’, ‘고부관계에 갈등이 발생할 때, 비록 시어머니가 잘 못 했더라도 남편은 아내에게 시어머니 말에 따르라고 설득해야 한다’, ‘학생으로서 교사의 권위에 대한 이의를 제기하면 안 된다’ 라는 문항에 응답하게 하였다.

전통적 가치관의 또 하나의 측면인 집단주의는 집단의 이익이 자신의 이익보다 우선이고, 단기적인 이익보다 장기적인 가치관 성향을 의미한다. 즉, 가족 또한 단체의 이익을 위해 개인의 이익을 희생할 수 있고, 전반적 화합을 위해 개인 간의 충돌을 기피하는 경향을 말하는 것이다. 본 논문에서는 집단주의를 측정하는 문항은 아래와 같다. ‘가족을 위해서 개인은 자신의 이익보다 가족의 이익을 우선시해야 한다’, ‘집단 속에서 우리는 단체의 이익을 위해 개인의 이익을 희생해야 한다’, ‘국가의 이익을 위해서 개인의 이익은 희생될 수 있다’, ‘남을 상대할 때, 단기적인 이익을 얻는 것보다 장기적인 관계를 유지하는 것이 더 중요하다.’, ‘집단 속에서, 집단의 조화를 유지하기 위해 공개적인 논쟁을 피해야 한다’, ‘비록 남과 의견이 불일치되는 부분이 있더라도, 충돌을 피해야 한다’, ‘남을 상대할 때, 우리는 단기적인 이해득실을 고집해서는 안 된다’ .

제도적 요소

포괄적 지지

포괄적 지지는 공동체에 대한 지지 및 레짐에 대한 지지를 통해 살펴봤다. 일반적으로 국가 정체성에 대한 질문을 통해 공동체에 대한 지지를 측정한다(Norris, 1999; 王衡, 2015). 공동체 의식이란 개인들이 함께 모여 사는 국가 또한 공동체에 대한 가지는 사랑과 믿음, 일체감과 같은 감정을 느끼는 감정을 느끼는 것을 의미한다. 국가 공동체 의식을 가진 개인들은 국가에 대한 지지를 통해 자국과 타국을 구분하고, 국가가 자신에게 가져온 안정감, 국가의 현 상태 등에 대한 만족하는 심리를 가지고 있다. 만일 국가 공동체에 대해 불만을 가질 경우, 일반적으로 개인들은 외국으로 이민 간다는 것을 통해 자신의 태도를 표현한다(Easton, 1965). 공동체 의식은 일반적으로 국가 정체성을 이용하여 측정한다. 국가 정체성 및 공동체 의식은 공통된 특징과 구조를 갖고 있다. Berg & Hjerm(2010)에 따르면 국가 정체성의 개념을 종족 정체성(ethnic identity) 및⁴⁵ 시민 정체성(civic identity) 두 가지 차원이 있다. 이는 공동체의 가치관, 혈연 등 구성원들의 기본적인 자격 및 이익에 기반하는 정치적 분업이라는 구조와 매우 유사하다. 본 논문에서의 측정 문항은 ‘중국/한국 국민으로서 얼마나 자부심을 갖고 계십니까?’ , ‘만약 기회 된다면, 당신이 외국에 가서 거주할 의사가 얼마 정도

⁴⁵ 국민 정체성은 일반적으로 자문화 중심주의(ethnoculturalism), 혹은 인종-혈통계보적(ethnic-genealogical) 요소 및 시민 중심주의(civic republicanism), 혹은 시민-영토적(civic-territorial) 요소로 분류한다. 자문화 중심주의적 국민 정체성은 공동의 조상, 언어, 종교 혹은 문화로 형성된 공동의 집단을 말하는 것이고, 영토 또한 혈통적 귀속을 강조한다. 시민 중심주의적 요소는 주로 법적, 정치적 공동체 측면에서 구성원 제도 및 관습에 대한 준수 등 측면을 더 강조한다(윤광일, 2017). Berg & Hjerm(2010)은 국민 정체성이 높으면 정치신뢰 수준이 높고, 종족 정체성 수준이 높으면 정치신뢰 수준이 낮다고 주장했다.

있습니까?’ 이다.

반면 레짐은 국가 내부의 권력 배분 규칙을 말한다. 일반적으로 한 국가의 헌법은 국가의 전반적인 제도 및 운영 규칙을 규정한다. 이처럼 전 국민의 묵인적 지지를 받아 제정된 사회 운영 규칙은 개국과 함께 가장 우선적으로 다루어야 할 부분이고, 만약 국민들이 이런 규칙에 대해 불만을 가지면 향후 전반적 사회의 안정적 운영을 위해 이를 수정할 수도 있다. Asian Barometer Survey에서도 레짐에 대한 태도를 측정하는 문항이 있는데, 본 논문에서는 ‘전반적으로 볼 때, 나는 우리나라의 정부 시스템에 대해 자부심을 갖고 있다’, ‘우리나라의 체제는 비록 문제가 조금 있더라도 국민들의 지지를 얻을 만한 체제이다’, ‘다른 기타 체제를 비하여 나는 우리나라 정부와 같은 체제를 더 선호한다’ 라는 문항을 사용하여 레짐에 대한 지지를 측정한다.

특정적 지지

절차적 성과는 정부가 어떠한 업무를 처리하는 과정에서의 규범성을 의미한다. 즉, 결과를 차치하고, 정부의 업무 과정이 공정성, 평등성, 투명성 등 규범적 절차를 따르는지를 판단하는 것이다. 이러한 규범적 절차는 정부의 모든 행위가 대중들의 공통된 인식으로 형성된 규칙을 따라야 한다는 공공선택론적인 관점에서 유래한다. 본 논문에서는 정부의 투명성, 정부의 대응성을 정부의 절차적 성과로 보고, 투명성은 정부가 업무를 처리하면서 그 과정을 대중들에게 공개하는 행동 및 의지로 본다. 측정 문항은 ‘정부 관료들이 어느 정도 대중들에게 중요한 소식을 차단합니까?’ 이다. 또한, 대응성은

정부가 대중의 요구에 처리 결과를 떠나서 대중의 말을 듣고, 공감해주고, 의견을 제공하거나 해결책을 찾아주는 과정을 말한다. 본 논문에서 정부의 대응성을 Asian Barometer Survey에서 직설적으로 질문하는 단일 문항인 ‘정부의 대국민 대응성이 어느 정도 좋다고 생각하십니까?’ 를 사용하여 측정하였다.

기능적 성과는 정부가 업무를 처리하는 능력을 판단하는 것이다. 즉, 정부가 대중 자원을 투입하여 목표 달성을 위해 만들어내는 성과를 말한다. 경제적 성과 및 부패에 대한 퇴치 성과는 모든 정부가 중요시하는 목표이다. 경제적 성과에 대한 판단은 거시적인 판단도 있지만, 정부의 정책이나 경제 시장의 영향에 의한 개인 경제 상황의 변화도 정부의 경제성과라고 본다. 따라서 본 논문에서 경제 상황에 대한 측정은 아래 문항을 사용했다: ‘현재 당신 나라의 경제성장에 대해서 어떻게 생각하십니까?’ ‘과거 몇 년 동안 당신 나라의 경제성장에 대해서 어떻게 생각하십니까?’ ‘현재 당신 가정의 경제 상황에 대해서 어떻게 생각하십니까?’ ‘과거 몇 년 동안 당신 가정의 경제 상황에 대해서 어떻게 생각하십니까?’ 이다.

그리고 부패퇴치라는 성과를 측정하는 문항은 ‘정부가 부패퇴치에 얼마나 잘 하고 있다고 생각하십니까?’ 이다.

상기 모든 문항은 리커트 4점 척도를 사용하여, 측정 점수는 ‘1점, 매우(만족, 동의, 적합); 2점, 비교적(만족, 동의, 적합); 3점, 별로 (만족, 동의, 적합)하지 않는다; 4점, 전혀 (만족, 동의, 적합)하지 않는다’ 이다.

통제변수

인터넷 사용

Nye 등 학자들이 대중매체가 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 많은 논의를 진행하였다(Nye, 1997). 미국이나 한국 등 언론이 감독자 역할을 담당하는 국가에서는 TV 등 대중매체를 통해 정부, 특히 워싱턴을 비롯한 중앙정부(연방정부)와 고위 정치인을 대상으로 자유롭게 비판을 제기한다. 국민들은 지속적으로 (중앙)정부에 대한 부정적인 정보를 접하기 때문에 국민적 우울증(civic malaise)이 쉽게 형성되고(Norris, 2000:231-251), 정부신뢰가 저하되었다고 보는 연구가 있다(黄信豪, 2014). Porumbescu(2013)는 온라인 매체의 사용 빈도와 한국 네티즌들의 지각된 정부 성과 사이의 음의 상관관계, 그리고 지각된 정부성과 및 정부신뢰 사이의 양의 상관관계를 발견했다.

중국의 대중매체는 전통 매체 및 신매체로 구분된다. 대중매체는 TV, 라디오, 신문 등 인터넷이 발달하기 전의 정보 전달 방식을 말하는 것이고, 신매체는 인터넷의 발달에 따라 발전한 각종 웹사이트, 채팅 도구 등을 말하는 것이다. 최근에 모바일 기기의 보급으로 WeChat, Weibo 등이 신매체 APP으로 분류되었다. 중국 정부가 중공중앙선전부(中共中央宣传部)를 통해 진행하는 전통 매체에 대한 이데올로기적인 관리 및 내용 심사는 매우 엄격하다. 심지어 매체는 국가기관이라는 인식도 있다(张明新, 刘伟, 2013). 신매체가 발달하기 전, 거의 모든 전통 매체의 보도는 단순하고 획일적이었다. 또한, 보도 내용은 중앙정부 및 국가 지도자를 중심으로 하였다. 이것이 자연스럽게 중앙에 대한 국민들의 인식을 강화했다는 의견도 있다.

반대로 지방정부에게는 이런 과정이 적용되지 않아 대부분의 국민들이 지방정부에 대해 무감각한 태도를 취한다(上官酒瑞, 2014; 吕书鹏, 2015). 대중매체의 영향은 중앙정부에 대한 신뢰를 높일 수 있지만, 지방정부에 대한 신뢰는 대중매체와 무관하다는 실증연구가 있다(Liu & Raine, 2016).

전통 매체 시대에는 정부가 신문 및 TV 등 내용 심사만 잘 관리하면 여론을 관리할 수 있었다. 그러나 시대의 변화에 따라 등장한 뉴미디어는 그 전과 형태 및 속도가 완전히 달라서 콘텐츠에 대한 관리를 점차 어렵게 만들었으며, 종전과 같이 새로 생긴 콘텐츠에 대한 관리도 매우 곤란해졌다(张明新, 刘伟, 2013; 陈虹 외, 2015). 뉴미디어를 통해 전달한 다양한 관점 및 복잡한 의견들이 정부신뢰에 영향을 주기도 했다. 중국뿐만 아니라, 인터넷 등 대중매체가 정부신뢰에 부정적 영향을 주는 연구는 종종 등장한다. 최근 들어 중국 정부도 인터넷 콘텐츠를 관리하여 이데올로기 안전을 강화해야 한다는 시진핑 주석의 지시가 있었다.⁴⁶

인터넷 사용 빈도에 대한 측정 문항은 ‘당신이 얼마나 자주 인터넷을 사용합니까?’ 이다.

대인 신뢰

대인 신뢰는 일반적으로 사회자본의 구성요소 중 일부분으로 보는 것이고(최지민, 2016), 학자들은 사회자본은 정부신뢰에 영향을 줄 수 있다고 주장한다. 사회자본(social capital)과 정부신뢰의 밀접한

⁴⁶ 习近平：高度重视网络意识形态安全
<http://www.forestry.gov.cn/portal/xxb/s/2519/content-684014.html>

관계도 많은 연구를 통해 밝혀졌다. Putnam의 정의에 따라, 사회자본은 개인의 생산성 향상과 관련된 물적 자본과 인적 자본의 개념에서 유추되어, 사회생활 또는 사회조직의 특성을 말하는 것이고, 조정과 협력을 촉진하는 네트워크, 참여적 규범, 사회적 신뢰 등 공동 목표를 달성하기 위해 협력할 수 있는 조건을 말하는 것이다(Putnam, 1993). 사회자본의 저하는 낮은 정부신뢰라는 결과를 초래할 수 있다. 반대로 높은 사회자본은 정부 신뢰의 향상에 긍정적 효과를 가져올 수 있다(Brehm & Rahn, 1997; Keele, 2007; Schario & Konisky, 2008; 장수찬, 2002; 박희봉 외, 2003; 손호중, 외, 2005; 이숙중, 2006; 민영 외, 2007; 胡荣 외, 2011; 罗爱武, 2011).

사회자본은 일반적으로 사회구조 속에 포함된 집합적 성격을 가진다. 미국 사회의 사회자본에 대한 Putman(2000)의 연구에서는 사회자본을 공동체의 단체생활, 공공업무 참여, 공동체 자원봉사활동, 일상적 사교활동, 사회적 신뢰의 5개 지표로 측정했다. 또한, 대인 신뢰(친구, 이웃과의 비공식적 연계)는 사회자본을 측정하는 하위 지표 중 하나로서 흔히 사용된다(Knack & Keeper, 1997). Asian Barometer 조사에서는 정치참여, 사회 참여, 사회적 연결(인간관계의 밀접 여부, 대인 신뢰)을 사회자본을 측정하는 도구로 활용한다.

사회적 신뢰는 일반적으로 정치신뢰와 정적인 상관관계를 보인다. 고도의 사회 신뢰는 정부의 수준 높은 운영을 촉진하며, 정부의 양질적 운영은 역으로 다시 사회 신뢰를 촉진한다. 정부에 대한 신뢰는 일반화된(generalization) 대인 신뢰, 혹은 대인 신뢰의 연장이며, 그 반대도 성립할 수 있다, 즉 정부에 대한 신뢰는 개인 신뢰 수준을 높일 수 있다(Levi, 1996). 대인 신뢰가 높은 사람들은

정부를 포함한 기관들에 대해 높은 신뢰를 유지할 수 있다. 그들은 타인도 자신과 같이 정부의 규칙을 준수할 것이라고 믿기에 이들이 자신의 이익을 침해되는 것을 두려워하지 않는다. 따라서 그들은 정부 기구의 지침을 더욱 쉽게 수락하고 실천할 수 있게 된다(Brehm & Rahn, 1996). Almond & Verba(1963)는 정치에 대한 소외태도가 사회적 신뢰 및 불신뢰의 일반적 태도와 연관된다고 하였다. 즉, 일반적으로 타인에게 보다 높은 수준의 신뢰를 갖는 개인들에게서 더 높은 정치적 신뢰가 나타난다. 따라서 정치적 신뢰는 사회 속에서 발생한 보편적 신뢰의 범위 넓은 반응이다. 일반적으로 사회 신뢰는 정치신뢰로 전환된다. 중국을 대상으로 한 다수의 연구들도 비슷한 관점을 가지고 있다(胡荣 외, 2011; 钟杨, 王奎明, 2015). 즉, 정부와 관료들에 대한 신뢰는 일반적 대인 신뢰의 연장이라고 볼 수 있다. 유럽과 미국에 대한 Schyns & Koop(2010)의 연구에서 사회자본의 4가지 요소 중 오직 대인 신뢰만이 정치신뢰와 유의미한 관계를 보이기도 하였다. 다른 독립변수를 통제했을 때, 개인의 대인 신뢰 수준이 높을수록 정치에 대한 불신이 줄어들며, 그 반대의 경우도 성립할 수 있다.

하지만 일부 연구들은 일반적 개인 신뢰와 정치신뢰의 상관관계가 존재하지 않는다고 주장한다. Newton(1999)는 사회적 신뢰와 정치신뢰 간 강한 상관관계가 존재하지 않는다고 주장하면서, 특히 이는 국가별로 다르게 나타날 수 있다고 보고하였다. 예를 들어, 터키의 경우 교육 및 소득수준이 높은 개인들의 사회적 신뢰 및 정치적 신뢰는 모두 높게 나타나지만, 인도에서는 이들 간의 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

대인 신뢰를 측정하는 문항은 ‘다음의 사람들에 대해 어느 정도 신뢰를 갖고 계십니까?’ 이다.

<표 4> 연구 변수

변수분류	변수의 구성			
종속변수	중앙정부에 대한 신뢰			
	지방정부에 대한 신뢰			
독립변수	문화론적 접근	전통 가치관		권위에 대한 복종
				집단의식
	제도 · 성과적 접근	포괄적 지지		레짐에 대한 지지
				공동체에 대한 지지
		특정적 지지	절차적 요소	정부 투명성 인식
				정부 대응성 인식
			기능적 요소	부패퇴치 인식
				경제성장 인식
통제변수	개인 측면	대중매체 사용습관		인터넷 사용 빈도
		사회자본		대인 신뢰
	인구통계학적 변수	성별, 지역, 교육, 수입, 연령		

<표 5> 변수의 측정

항목 이름	Cronbach's α (한국/중국)	한글 번역	설문지 내용
권위복종	(0.54/0.63)	<p>60 부모들의 요구가 불합리하더라도 자녀들은 부모의 요구에 따라 행동해야 한다.</p> <p>61 고부관계에 갈등이 발생할 때, 비록 시어머니가 잘 못했더라도 남편은 아내에게 시어머니 말에 따르라고 설득해야 한다.</p> <p>62 학생으로서 교사의 권위에 대한 이의를 제기하면 안 된다.</p>	<p>60 'Even if parent' s demands are unreasonable, children still should do what they ask' ,</p> <p>61 'When a mother-in-law and a daughter-in-law come into conflict, even if the mother-in-law is in the wrong, the husband should still persuade his wife to obey his mother' ,</p> <p>62 'Being a student, one should not question the authority of their teacher'</p>
집단의식	(0.74/0.81)	<p>55 가족을 위해서 개인은 자신의 이익보다 가족의 이익을 우선시해야 한다.</p> <p>56 집단 속에서 우리는 단체의 이익을 위해 개인의 이익을 희생해야 한다.</p> <p>57 국가의 이익을 위해서 개인의 이익은 희생될 수 있다.</p> <p>58 남을 상대할 때, 단기적인 이익을 얻는 것보다</p>	<p>55. For the sake of the family, the individual should put his personal interests second.</p> <p>56. In a group, we should sacrifice our individual interest for the sake of the group' s collective interest.</p> <p>57. For the sake of national interest, individual</p>

		<p>장기적인 관계를 유지하는 것이 더 중요하다.</p> <p>59 남을 상대할 때, 단기적인 이익에 집중해야 할 뿐만 아니라, 미래를 위한 계획을 세워야 한다.</p> <p>63 집단 속에서, 집단의 조화를 유지하기 위해 공개적인 논쟁을 피해야 한다.</p> <p>64 비록 남과 의견이 불일치되는 부분이 있더라도, 충돌을 피해야 한다.</p> <p>68 남을 상대할 때, 우리는 단기적인 이해득실을 고집해서는 안 된다.</p>	<p>interest could be sacrificed.</p> <p>58. When dealing with others, developing a long-term relationship is more important than securing one's immediate interest.</p> <p>59. When dealing with others, one should not only focus on immediate interest but also plan for future.</p> <p>63. In a group, we should avoid open quarrel to preserve the harmony of the group.</p> <p>64. Even if there is some disagreement with others, one should avoid the conflict.</p> <p>68. When dealing with others, one should not be preoccupied with temporary gains and losses.</p>
레짐지지	(0.64/0.76)	<p>84 전반적으로 볼 때, 나는 우리나라의 정부 시스템에 대해 자부심을 갖고 있다.</p> <p>85 우리나라의 체제는 비록 문제가 조금 있더라도 국민들의 지지를 얻을 만한 체제이다.</p> <p>86 다른 기타 체제를 비하여 나는 우리나라 정부와 같은 체제를 더 선호한다.</p>	<p>84 Thinking in general, I am proud of our system of government.</p> <p>85 A system like ours, even if it runs into problems, deserves the people's support.</p> <p>86 I would rather live under our system of government than any other that I can think of.</p>
공동체 의식		<p>161 중국/한국 국민으로서 얼마나 자부심을 갖고</p>	<p>161 How proud are you to be a citizen of</p>

		계십니까? 162 만약 기회 된다면, 당신이 외국에 가서 거주할 의사가 얼마 정도 있습니까?	China/Korea? 162 Given the chance, how willing would you be to go and live in another country?
정부 투명성		111 정부 관료들이 어느 정도 대중들에게 중요한 소식을 차단합니까?	역코딩. 111. How often do government officials withhold important information from the public view?
정부 대응성		115 정부의 대국민 대응성이 어느 정도 좋다고 생각하십니까?	115. How well do you think the government responds to what people want?
부패 퇴치		119 정부가 부패 퇴치에 얼마나 잘 하고 있다고 생각하십니까?	119 in your opinion, is the government working to crack down on corruption and root out bribery?
경제 성과	(0.64/0.65)	1 현재 당신 나라의 경제 성장에 대해서 어떻게 생각하십니까? 2 과거 몇 년 동안 당신 나라의 경제 성장에 대해서 어떻게 생각하십니까? 4 현재 당신 가정의 경제 상황에 대해서 어떻게 생각하십니까? 5 과거 몇 년 동안 당신 가정의 경제 상황에 대해서 어떻게 생각하십니까?	1 How would you rate the overall economic condition of our country today? Is it ... 2 How would you describe the change in the economic condition of our country over the last few years? Is it ... 4 As for your own family, how do you rate the economic situation of your family today? 5 How would you compare the current economic condition of your family with what it was a few years ago?

인터넷 사용		45 당신이 얼마나 자주 인터넷을 사용합니까?	45 How often do you use the internet?
대인 신뢰	(0.56/0.73)	다음의 사람들에 대해 어느 정도 신뢰를 갖고 계십니까? 26 친척, 27 이웃, 28 기타 접촉하는 사람들	26-28. How much trust do you have in each of the following types of people? 26. Your relatives 27. Your neighbors 28. Other people you interact with
인구통계학적 변수		성별	남/여
		거주지역	Capital or Mega city 1 million population plus 백만 명 이상 대도시 Regional center or Other major cities 100,000 plus 십만 명 이상 도시 Small city or town less than 100,000 people 십만 명 이하 도시 Village or countryside 농촌 지역
		교육	초/중/고/대학/대학원
		경제 수준: 당신의 수입이 지출을 커버할 수 있습니까? 아래 해당 상황은? 수입이 지출을 커버하고 저축 있다.	Does the total income of your household allow you to satisfactorily cover your needs? Please tell me, which of the following statement is closest to your situation?

		수지 정상, 특별한 경제적 어려운 점 없다. 수지 이상, 경제적 어려운 점 있다. 수지 이상, 경제적 어려운 점 많다.	‘Our income covers the needs well, we can save.’ ‘Our income covers the needs all right, without much difficulty.’ ‘Our income does not cover the needs, there are difficulties.’ ‘Our income does not cover the needs, there are great difficulties.’
		연령	

*리커트 4점 척도, 1, 매우; 2, 비교적; 3, 별로; 4, 전혀(만족/동의/적합……) 하지 않는다.

제4장 분석 결과

제1절 기술통계분석

1. 변수들의 기술통계분석

한국과 중국의 정부신뢰 관련 변수의 기술통계량은 아래 표와 같다. 모든 변수에 대하여 두 집단의 평균차인 유의한 것으로 나타났다. 즉, 한국과 중국은 자국의 정부에 대해서 서로 다른 태도의 정부신뢰 인식이 나타나고 있다. 한국은 중국보다 전반적인 정부신뢰가 낮으며(중앙정부 신뢰 평균은 1.13/4점, 지방정부신뢰 평균은 1.25/4점, 격차 -0.12), 미약한 역계층적 정부신뢰 현상이 나타났다. 반면, 중국은 전반적인 정부신뢰가 상대적으로 높게 나타났으며(중앙정부 신뢰 평균은 2.33/4점, 지방정부신뢰 평균은 1.74/4점, 격차 0.59), 중앙정부신뢰가 높고, 지방정부신뢰는 낮은 계층적 정부신뢰 양상이 나타났다. 그러나 한국과 중국의 정부신뢰에 대한 단순한 평균 차이 검정은 두 국가의 전반적인 응답 경향 및 차이를 파악하는 데에는 도움이 되나, 어떤 요인들이 정부신뢰에 영향을 미치고, 그 영향력이 어느 정도 나타나는지 등을 파악하기에는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 정부신뢰에 대한 각 요인의 영향력을 검정하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다.

<표 6> 독립변수의 기술통계분석

변수	최솟값	최댓값	한국(n=1041)		중국(n=1764)		Pr > t
			평균	표준편차	평균	표준편차	
중앙정부신뢰	1	4	1.13	0.72	2.33	0.58	45.34(<0.0001)
지방정부신뢰	1	4	1.25	0.7	1.74	0.7	17.45(<0.0001)
권위복종	1	4	1.32	0.58	1.44	0.52	5.37(<0.0001)
집단의식	1	4	1.77	0.5	2.02	0.34	14.26(<0.0001)
레짐 지지	1	4	1.25	0.65	1.93	0.44	29.83(<0.0001)
국가 정체성	1	4	1.76	0.63	2.25	0.59	20.31(<0.0001)
투명성	1	4	1.16	0.72	1.59	0.79	14.71(<0.0001)
대응성	1	4	1.25	0.62	1.77	0.63	21.01(<0.0001)
부패퇴치	1	4	1.51	0.68	2.18	0.61	26.04(<0.0001)
경제성과	1	4	0.64	0.43	1.68	0.58	53.93(<0.0001)
대인 신뢰	1	4	1.71	0.51	1.9	0.39	10.19(<0.0001)
인터넷 사용	1	4	1.81	1.35	1.3	1.44	-9.32(<0.0001)

*설문 코딩은 숫자가 작은 것이 높은 평가에 해당하는 코딩 형식으로 구성되어 있으나 편리 상 이 도표에서만 코딩순서를 변경했다. 점수가 높을수록 높은 수준의 정부신뢰를 나타낸다.

통제변수는 양국의 일반적 특징을 반영하도록 하였다. 먼저, 인구구성의 측면에서 양국의 성별 비율이 반영되었다. 2015년 통계청에 따르면 한국의 남녀 비율은 100.6이다.⁴⁷ 중국은 전통적인 남아선호사상이 강한 나라로서 2010년 국가통계국 조사(최신 데이터)를 기준으로 남녀 비율은 104.9로 나타났다.⁴⁸ 이러한 양 국가의 성별 비율이 잘 반영되도록 설문조사가 수행되었다.

연령분포 측면에서, 한국은 고령화 단계를 진입하는 사회로서

⁴⁷ <http://kosis.kr/index/index.do>

⁴⁸ <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>

60대 이상 노인 인구의 수는 중국보다 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 이는 조사에서도 다소 유사한 경향이 나타났다.

한국은 세계적으로 교육 수준이 높은 국가 중의 하나로, 국민들의 전반적 교육 수준이 중국보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 중국 정부는 2000년부터 기초교육에 더 많은 투자를 하였고, 그 결과 2010년을 기준으로 중국 국가통계국 조사에 따르면 중국의 문맹율은 전체 인구의 약 4.88% 정도로 떨어졌다.

한국의 도시화율은 중국의 경우보다 월등히 높게 나타났다. 2010년 중국 국가통계국 조사에 따르면, 중국의 도시화율은 55.6%이며, 약 1/2의 국민이 농촌 지역에 거주하고 있지만, 인구의 도시 유입이 비교적 빠르게 일어나는 추세이다. 반면에 한국의 도시화율은 2015년에 82.5%로, 지속적 완만한 증가추세를 보인다.

Asian Barometer Survey에서 개인의 실질 소득을 측정하는 항목이 있지만, 양국의 결측값이 상당히 많기에 가정의 소득-지출 설문으로 이를 대체하였다.⁴⁹

⁴⁹ 해당 질문 내용은 아래와 같다. ‘Does the total income of your household allow you to satisfactorily cover your needs? Please tell me, which of the following statement is closest to your situation?’ (당신의 가정 소득이 지출을 감당할 수 있습니까? 아래 내용에 해당하는 항목이 무엇입니까?)

고소득: ‘Our income covers the needs well, we can save.’ (소득이 지출을 감당할 수 있고, 저축까지 할 수 있다)

중고소득: ‘Our income covers the needs all right, without much difficulty.’ (소득이 지출을 쉽게 감당할 수 있다)

중저소득: ‘Our income does not cover the needs, there are difficulties.’ (소득이 지출을 감당하기 힘들며 경제적인 어려움이 있다.)

저소득: ‘Our income does not cover the needs, there are great difficulties.’ (소득이 지출을 감당할 수 없으며 경제적인 어려움이 크다.)

<표7> 통제변수의 기술통계분석

구분		한국(%)	중국(%)
		n=1041	n=1764
성별	남	514(49.38)	971(55.05)
	여	527(50.62)	793(44.95)
연령	20대 및 이하	203(19.49)	423(23.97)
	30대	195(18.73)	316(17.9)
	40대	233(22.4)	410(23.24)
	50대	213(20.46)	289(16.38)
	60대	164(15.75)	225(12.76)
	70대 및 이상	33(3.17)	101(5.75)
교육	초등학교 및 이하	57(5.48)	466 (26.42)
	고등학교 및 이하	547(52.55)	648(36.74)
	대학교	430(41.31)	650(36.23)
	대학원 및 이상	7(0.67)	11 (0.62)
거주지역	대도시(100만명 이상)	584(56.10)	191(10.83)
	중등도시(10만명 이상)	345(33.14)	192(10.88)
	소도시(10만명 이하)	112(10.76)	313(17.74)
	농촌	—	1068 (60.54)
소득수준	고소득	162(15.56)	587(33.28)
	중고소득	455(43.71)	713(40.42)
	중저소득	424(40.73)	464(26.3)
	저소득	—	—

2. 변수 간의 상관관계

종속변수와 독립변수의 상관관계를 살펴보기 위해 상관관계 분석을 실시하였다. 그 결과, 한국과 중국 대부분 독립변수가

종속변수인 중앙정부신뢰 및 지방정부신뢰와 유의미한 양(+)의 상관관계가 나타났다. 다만, 인터넷의 사용은 종속변수인 정부신뢰와 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났으며, 이는 일부 선행연구의 결과와 일치한다. 또한, 변수 간의 상관계수는 크게 높은 수준이 아니었으며, 중국의 경우 집단 의식 및 레짐에 대한 지지 사이의 상관관계는 가장 높지만($r=0.37$, $p<0.0001$), 한국은 대응성 및 부패퇴치($r=0.43$, $p<0.0001$), 집단 의식 및 권위복종($r=0.42$, $p<0.0001$) 사이에 비교적 높은 상관관계가 나타났다.

변수 간에 다중공선성 현상의 존재 여부를 확인하기 위해 분산팽창지수(Variance Inflation Factor, VIF)를 확인하였다. 그 결과, 모든 VIF값이 3보다 작으며, 회귀계수 추정에 있어 다중공선성 문제가 우려할 수준이 아닌 것으로 나타났다.

<표8> 변수의 상관관계 분석(한국)

피어슨 상관계수, N = 1041												
	중앙신뢰	지방신뢰	권위복종	집단의식	레짐지지	국가정체성	투명성	부패퇴치	대응성	경제성과	대인신뢰	인터넷사용
중앙정부신뢰	1.00											
지방정부신뢰	0.34***	1.00										
권위복종	0.15***	0.10**	1.00									
집단의식	0.16***	0.07**	0.42***	1.00								
레짐지지	0.35***	0.23***	0.29***	0.22***	1.00							
국가정체성	0.22***	0.09**	0.18***	0.13***	0.28***	1.00						
투명성	0.15***	0.11**	0.06*	0.01	0.22***	0.05*	1.00					
부패퇴치	0.30***	0.10**	0.14***	0.13***	0.32***	0.26***	0.28***	1.00				
대응성	0.35***	0.18***	0.17***	0.08**	0.36***	0.28***	0.23***	0.43***	1.00			
경제성과	0.12**	0.15***	0.03	-0.07**	0.12**	0.12**	0.09**	0.13***	0.15***	1.00		
대인신뢰	0.24***	0.19***	0.13***	0.12***	0.19***	0.13***	0.06**	0.14***	0.17***	0.12***	1.00	
인터넷 사용	-0.10**	-0.06*	-0.17***	-0.04	-0.11**	-0.29***	-0.09**	-0.12**	-0.14***	-0.02	-0.02	1.00

<표9> 변수의 상관관계 분석(중국)

피어슨 상관계수, N = 1764												
	중앙신포	지방신포	권위복종	집단의식	레짐지지	국가정체성	투명성	부패퇴치	대응성	경제성과	대인신포	인터넷사용
중앙정부신포	1.00											
지방정부신포	0.28***	1.00										
권위복종	0.16***	0.07**	1.00									
집단의식	0.21***	0.06**	0.23***	1.00								
레짐지지	0.31***	0.21***	0.27***	0.37***	1.00							
국가정체성	0.32***	0.15***	0.20***	0.25***	0.35***	1.00						
투명성	0.21***	0.32***	0.09**	0.06**	0.23***	0.22***	1.00					
부패퇴치	0.20***	0.20***	0.05**	0.11***	0.16***	0.18***	0.22***	1.00				
대응성	0.22***	0.32***	0.04	0.12***	0.24***	0.21***	0.33***	0.22***	1.00			
경제성과	0.23***	0.19***	0.09**	0.13***	0.20***	0.25***	0.19***	0.15***	0.19***	1.00		
대인신포	0.21***	0.20***	0.07**	0.14***	0.14***	0.09***	0.12***	0.14***	0.15***	0.13***	1.00	
인터넷 사용	-0.20***	-0.07**	-0.28***	-0.14***	-0.28***	-0.27***	-0.16***	-0.09**	-0.10***	-0.15***	-0.03	1.00

제2절 연구결과의 분석

1. 분석 결과

본 논문에서는 한국 및 중국의 중앙정부 및 지방정부에 대해서 동일한 독립변수를 적용하여 각각 회귀분석을 실시하고, 다음과 같은 결과를 얻었다.

<표10>의 결과는 한국과 중국의 중앙 및 지방정부에 대한 회귀분석을 각각 실시한 후, 한국의 중앙-지방정부 간 회귀계수의 통계적 유의미성, 그리고 중국의 중앙-지방정부 간 회귀계수의 통계적 유의미성을 비교하기 위해 국가별로 Pooled Regression을 실시한 결과를 각 나라의 회귀분석 결과에 포함시켜 각 나라 분석표의 ‘Variable’ 항에 제시한 것이다.

<표 10> 한국의 중앙-지방 정부실패

Variable	중앙정부		지방정부		Pooled Regression		
	Parameter	SE	Parameter	SE	Variable*Dummy	Parameter	Pr > t
Intercept	0.17	0.30	0.63**	0.31	Intercept	0.17	0.57
권위복종	-0.02	0.04	0.02	0.04	권위복종*con 0	0.04	0.45
집단의식	0.1**	0.05	0.04	0.05	집단의식*con 0	-0.06	0.34
레짐지지	0.2***	0.04	0.16***	0.04	레짐지지*con 0	-0.05	0.36
국가정체성	0.04	0.04	-0.03	0.04	국가정체성*con 0	-0.07	0.21
투명성	0.02	0.03	0.03	0.03	투명성*con 0	0.01	0.83
부패 퇴치	0.12**	0.03	-0.04	0.04	부패퇴치*con 0	-0.16	0.00
대응성**	0.22***	0.04	0.11**	0.04	대응성*con 0	-0.11	0.04
경제성과	0.06	0.05	0.15**	0.05	경제성과*con 0	0.09	0.18
대인실패	0.2***	0.04	0.2***	0.04	대인실패*con 0	0.00	0.95
인터넷 사용	0.00	0.02	-0.01	0.02	인터넷사용*con 0	-0.01	0.76
성별	0.00	0.04	-0.05	0.04	성별*con 0	-0.05	0.39
연령	0.00	0.00	0.00	0.00	연령*con 0	0.00	0.26
교육	0.03*	0.02	0.04**	0.02	교육*con 0	0.01	0.58
수입	0.01	0.03	0.05*	0.03	수입*con 0	0.04	0.39
거주지역**	0.05**	0.03	-0.07	0.03	지역*con 0	-0.12	0.00
R-Square	0.23		0.11		0.18		
Adj R-Square	0.22		0.10				
F Value	33.06(<.0001)		30.68<.0001)		14.32(<0.0001)		
n=1764					n=2082		
*P<0.1; * *P<.05; *** P<.01;							

<표 11> 중국의 중앙-지방 정부신뢰

Variable	중앙정부		지방정부		Pooled Regression		
	Parameter	SE	Parameter	SE	Variable*Dummy	Parameter	Pr > t
Intercept	0.22	0.16	0.03	0.19	Intercept	0.22	0.22
권위복종	0.03	0.03	0.05	0.03	권위복종*con 0	0.02	0.56
집단의식**	0.09**	0.04	-0.10**	0.05	집단의식*con 0	-0.19	0.00
레짐지지	0.15***	0.02	0.16***	0.03	레짐지지*con 0	0.01	0.82
국가정체성	0.15***	0.03	0.02	0.04	국가정체성*con 0	-0.13	0.00
투명성***	0.03**	0.02	0.18***	0.02	투명성*con 0	0.14	<.0001
부패 퇴치	0.07***	0.02	0.09***	0.03	부패퇴치*con 0	0.02	0.54
대응성***	0.07***	0.02	0.21***	0.03	대응성*con 0	0.13	<.0001
경제성과	0.10***	0.02	0.09***	0.03	경제성과*con 0	0.00	0.94
대인신뢰	0.17***	0.03	0.22***	0.04	대인신뢰*con 0	0.05	0.32
인터넷 사용	-0.01	0.01	-0.01	0.01	인터넷 사용*con 0	-0.01	0.65
성별	-0.08***	0.02	0.03	0.03	성별*con 0	0.11	0.00
연령	0.00**	0.00	0.00	0.00	연령*con 0	0.00	0.03
교육	0.00	0.01	-0.01	0.01	교육*con 0	-0.01	0.40
수입	-0.01	0.02	0.01	0.02	수입*con 0	0.03	0.35
거주지역***	-0.04***	0.01	0.06**	0.02	지역*con 0	0.10	<.0001
R-Square	0.22		0.20		0.35		
Adj R-Square	0.21		0.20				
F Value	33.06(<.0001)		30.68<.0001)		60.99(<0.0001)		
n=1764					n=3528		
*P<0.1; **P<.05; *** P<0.01;							

전반적으로, 한국과 중국의 정부신뢰 요소에 유의한 차이가 나타났다. 한국과 중국의 중앙과 지방정부, 또는 그들의 차이(gap)의 신뢰 요소 회귀모형의 F값을 보면, 상기 모형들의 유의 확률이 전부 0.001보다 작아, 모형의 적합성이 입증하였다. 하지만 모형들의 Adj R-Square 값이 0.2 정도에 머무르며, 특히 한국 지방정부의 Adj R-Square 값은 0.1 정도였다. 이는 해당 회귀 방정식의 설명력이

전체 정부신뢰 요인의 대해 약 20% 정도만을 설명했다는 뜻이다. 이는 본 연구가 정부신뢰에 미치는 여러 요소 중 특정 변수만 선정해서 보기 때문에 설명력이 낮게 나타난 것으로 보인다. 특히 한국 지방정부 수준에서, 기타 3개 모형과 비교하였을 때, 특수한 기타 변수가 더 존재하기에, Adj R-Square 값은 더욱 낮게 나타났다. 이 결과는 전계영(2009)이 한국 지방정부 신뢰요소에 대한 연구결과와 일치한다고 본다.

2. 가설에 대한 검증

1) 중앙-지방 정부신뢰 독립변수 종합적 분석

문화적 요소

① 권위에 대한 복종

우선 문화론 측면의 가설에 따르면 권위에 대한 복종의식이 강할수록 중앙정부에 대한 신뢰는 높게 나타나는 동시에 지방정부에 대한 신뢰가 낮게 나타날 것으로 예상하나, 한국의 정부신뢰에 대한 본 연구의 실증분석 결과는 이를 지지하지 않는 것으로 나타났다. 이는 중국의 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰 영향 분석에도 동일한 결과로 나타났다. 본 논문의 결과는 권위에 대한 복종 등 전통문화적 의식이 강할수록 정부에 대한 더 높은 신뢰를 보여준다는 선행연구의 결론과 다르게 나타났다. 배정현(2011)은 아시아 국가 국민들의 권위에 대한 무조건적인 복종, 묵종이라는 권위 존중 등 전통주의 의식이 개인의 정치적 태도와 행위에 영향을 미치게 되어 정부신뢰에 영향을 준다고 보았다. 하지만 배정현(2011)은 동시에 권위

존중이라는 가치관이 점차 쇠퇴하고 있다고 언급했다. 한국과 중국의 경우, Hofstede 및 Ingelhart가 주장한 바와 같이, 전통적 가치관이 경제의 발전에 수반하여 완만하게 소멸되고 있으며, 본 논문의 결과는 이러한 측면을 반영되었다고 볼 수 있다.

② 집단 의식

양국 모두 개인들의 집단 의식이 강할수록 두 나라 중앙정부에 대한 신뢰도 높으며(한국: $\beta_{cen}=0.1$, $p<0.05$; 중국: $\beta_{cen}=0.09$, $p<0.05$), 해당 가설을 기각하지 못하는 것으로 나타났다.

그러나 지방정부 수준에서는 한국의 경우 집단 의식이 지방정부 신뢰에 미치는 영향이 통계적 유의미성이 없다는 결과가 나왔다. 또한, 중국의 경우에는 유의 수준 0.05에서 집단 의식이 강할수록 오히려 지방정부 신뢰에 부정적인 효과를 가져온다는 결론이 도출되었다($\beta_{loc}=-0.1$, $p=0.05$). 즉, 중국의 경우, 집단 의식이 강할수록 지방정부에 대한 신뢰는 오히려 감소할 수 있다. 문화적 요소에 관한 가설 검증의 결과는 아래 표와 같다.

변수	한국 중앙	한국 지방	중국 중앙	중국 지방
권위복종	기각	기각	기각	기각
집단의식	채택	기각	채택	기각

전반적으로, 문화적 요소 중 권위에 대한 복종이라는 전통적 문화의식은 양국 중앙 및 지방정부신뢰에 전혀 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 양국의 경제발전에 따라 일부 전통의식이 쇠퇴하거나 새로운 가치관에 의해 대체될 것이라는 선행연구의 논의와 일치한다(馬德勇, 2007). 경제발전에 따라 중국인들은 전통적 의리를 중요시하는 가치관에서 실효를 더욱 중요시하는 가치관으로 변화하였다. ‘一切向前看(모든 것에 희망을 갖고 앞을 바라본다)’이라는 긍정적 관념에서 ‘一切向钱看(모든 것을 금전적으로 따진다)’이라는 이익 지향적 관념으로 바뀌는 과정에서 전통적 가치관인 권위에 대한 순종, 윗사람에 대한 존중은 금전지상주의로 대체되었다. 이에 따라 ‘有钱便是大爷(금전만 있으면 왕이다)’라는 생각이 팽배하게 되어 전통주의적 가치관의 영향이 점차 약해졌고, 이러한 정치문화적 가치관의 변화로 정부에 대한 신뢰가 쇠약해질 수밖에 없었다.

한국의 경우, 중국보다 먼저 경제발전이 시작되면서, 세속적인 가치관도 중국보다 일찍 나타났다고 볼 수 있다.⁵⁰ 동시에 제도적 측면에서 전통의 유가 사상에서 벗어나 자유와 평등의식을 강조하는 민주주의의 도입은 한국의 전통적 가치관을 약화시켰을 가능성이 크다.

⁵⁰ 김지희(2002:249)에 따르면, 1990년대 말, 2000년대 초 한국의 여러 언론 및 연구소에서 진행한 의식 조사에 의해서 ‘유전무죄, 무전유죄’ 등 물질적인 요소를 아주 중요시하는 사회적 관념이 유행했다는 사실을 알 수 있다.

한국과 중국의 상황은 Inglehart(1990, 1997) 및 Shin(2012) 등이 주장한 바와 같이 경제발전에 따라 개인들의 가치관에 변화가 발생한 결과이다. 즉, Inglehart는 한국과 일본이 90년대 초기부터 전통적 가치관이 점차 사라지고 자기 표현력이 강한 사회로 전환했다고 하였으며, Shin은 현대화 과정은 물론이고, 민주 정치로 인하여 개인들의 전통적 가치관은 더욱 빠르게 약화하는 경향이 있다고 보았다.

집단주의 측면에서는, 집단주의 의식이 한국 및 중국 두 나라의 중앙정부에 대한 신뢰에 긍정적 영향을 준다는 가설과 일치하는 결과가 나왔다. 한국의 경우, 중앙정부 수준에서, 혹은 국가 차원에서 한국 국민이 장기적 안목을 갖고 상황을 판단하고 정부를 지지하는 경향이 더 높게 나타났다. 이는 Hofstede가 말하는 장기적 지향성을 가진 나라의 특성에 부합한다. 즉, 한국 국민은 단기적인 이익보다 조직의 장기적 지속성에 더 관심을 갖는 경향이 있다. 이런 경향은 중국 사회에서도 마찬가지로 발견되었다.

하지만 집단주의 의식의 학습 측면에서 중국은 한국과 다른 점이 나타났다. 중국의 경우, 이러한 집단주의 의식은 전통적 문화의 영향을 받아 일상생활 속 사회화 과정을 통해서 실현될 수 있을 뿐만 아니라, 중국의 엄밀하게 조직된 정부 시스템을 통해 전국 범위까지 포함한 정치적 교육이라는 수단을 통해 개개인에게 주입되기도 한다. 즉, 중국에서는 집단주의 의식이 정치 교육을 통해서 습득되기도 한다. 집단주의의 중국식 정치표현은 ‘대국관(大局观)’이다. 대국관⁵¹의

⁵¹ 집단주의의식의 또 다른 표현은 대국관(大局观)이다. 대국관을 이해하려면 대국(大局)이라는 개념을 먼저 이해해야 한다. 대국은 바둑용어에서 유래된 말인데, ‘전반적 국면, 전체적 상황’이라는 뜻이며, 사건 발전의 상황 혹은 전반적 형세를 말하는 것이다.

강조는 중국 정치 과정에서 매우 중요한 부분에 해당한다. 덩샤오핑, 후진타오, 장쩌민, 시진핑⁵² 등 최고 지도자들은 늘 대국관을 강조하였고, 정치시스템을 통해 대국관 의식을 확산시키고자 하였다(求是, 1994; 人民论坛课题组, 2016). 장기적 지향성에 대한 강조는 고대 경전에서도 그 내용을 찾아볼 수 있으나, 근대 중국 공산당 정부에서 강조하는 행동방식이기도 하다. 시진핑 주석은 2013년 <중공중앙 전면심화개혁의 여러 중요한 문제의 결정>이라는 보고에서⁵³ ‘不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域’⁵⁴라고 언급했으며 고위 정부 관료부터 일반 국민까지 모두 대국(大局)의식을 가져야 한다고 지속적으로 강조해왔다. 즉 중국 지도부는 전통적인 가치관을 정치적인 용도에 접목시키는 경향이 있다. 구체적인 서술을 보면, 국가발전의 초기 단계에 대내외적인 어려움이 존재하나, 이는 전국민에게 영구적으로 유리하기에 당분간은 자신의 이익을 포기하거나 희생하고 모두의 이익을 실현할 수 있도록 노력하는 것이 바람직하다고 주장한다. 반대로 현재 한국에서 대국관 의식이라는 것은, 공동체 생활 및 공동체 의식에 함축되어 있다고 본다. 즉, 집단주의 의식은 정치적으로 이용되기보다 생활 속의 양식으로서 실천되어야 하는 것이다. 즉 현대 한국의 집단주의는 일상생활에서만 표현되고, 중국과 달리 당국의 강조를 통해 모든 사람에게 심어지는 경우는 드물었다.

⁵² <http://theory.people.com.cn/n/2014/0723/c143843-25327430.html>

⁵³ 2013.11.15, 중국공산당 중앙정치국에서 발표하는<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定>문건이다.

⁵⁴ 청나라 陈澹然, <寤言二 迁都建藩议>에서는 세상만사를 도모하지 않는 자는 어느 한 가지 일도 잘 해낼 수 없고, 전반적인 것을 도모하지 않는 자는 어느 한순간도 일을 잘 해나갈 수 없다고 했다.

중국인들의 일상적인 정치 담론에서 이러한 집단주의 의식은 더욱 쉽게 발견될 수 있다. 흔히 사람들은 정부에 대해 불만 사항을 토로하되 결국 ‘중국이 혼란에 빠지면 안 된다(中国不能乱)’ , ‘중국이 비록 여러모로 완벽하지 못하지만, 안정적인 상황은 최고이다(稳定压倒一切)’로 결론을 짓는다. 이런 담론 속에는 비록 자신이 일시적인 이익이나 손해를 보더라도, 전체적인 상황을 고려하면 당분간의 희생은 옳은 선택이라는 집단주의적 생각이 함축되어 있다. 따라서 사람들은 국가를 다스리는 중앙정부의 역할에 대해 위와 같은 생각을 통해 자신의 지지를 표현한다. 이런 정치적으로 강화된 의식이 중국의 당정일체 정부 시스템의 위에서 아래까지 철저한 정치적 이념의 보급 능력과도 연관이 있다고 본다.

지방정부 수준에서 중국의 경우에는 유의 수준 0.05에서 집단의식이 오히려 지방정부 신뢰에 부정적인 영향을 준다($\beta_{loc} = -0.1$, $p = 0.05$)는 결론이 도출되었다. 이러한 부정적인 관계는 강한 집단주의 의식이 지방정부의 저조한 실적과 충돌하기 때문에 나타나는 것이라고 해석된다. 즉, 국민들은 장기적 안목을 가지고 집단의 이익을 먼저 고려하여 지방정부의 좋은 성과를 기대하지만, 지방정부 수준에서 국민의 기대에 부응하지 못하여 표출된 일종의 불만의 표현인 것이다. 다시 말하면, 지방정부 수준에서 중국 국민의 집단의식과 성과에 기반을 둔 이성적 판단이 충돌을 일으킬 것으로 이해할 수 있다.

한국의 경우 집단의식이 지방정부 신뢰에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않다는 결과가 나왔다. 그 이유는 아마 지방

수준에서 발행하는 일들이 사람들의 실제 이익과 더 직결되기에 중앙정부에 비해서 지방정부에게 감성적 평가보다는 이성적인 평가 기준을 적용하게 되는 데에 있다. 즉, 한국 국민은 지방정부에 대해 신뢰를 표시할 때 집단주의 정서보다는 성과 혹은 다른 측면을 통해 이성적으로 판단하고 자신의 지지를 결정한다고 볼 수 있다.

제도적 요소

③ 공동체 의식

연구가설에 의하면 높은 국가 공동체 의식이 중앙정부에 대한 높은 신뢰를 가져올 것으로 예측된다. 이러한 가설은 중국 중앙정부 수준에서만 채택되었다. 국민의 높은 국가 공동체 의식과 중앙정부에 대한 신뢰와 긍정적 관계가 나타났다($\beta_{cen}=0.15$, $p<0.0001$). 반면 한국의 경우 공동체 의식과 중앙정부에 대한 신뢰 간에는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

④ 레짐에 대한 지지

연구가설에 따라 한국 및 중국 국민이 레짐을 지지할수록 각각의 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰가 더 높게 나타날 것이라는 결과가 도출되었다(중국: $\beta_{cen}=0.15$, $p<0.0001$, $\beta_{loc}=0.16$, $p<0.0001$; 한국: $\beta_{cen}=0.20$, $p<0.0001$, $\beta_{loc}=0.16$, $p<0.0001$). 레짐에 대한 지지는 한 국가의 국민들의 정치적 권력의 배분 원칙에 대한 만족의 표현이라고 본다. 즉, 국가의 기본적인 운영에 있어서 각 부분 기능 혹은 운영 기제를 규정하는 제도의 합리성에 대한 인정을 말하는 것이다. 중앙 및 지방정부는 이런 국정 운영의 전반적인 시스템에

포함되기 때문에, 레짐에 대한 지지는 일반적으로 중앙 및 지방정부에 대한 지지로 반영했다.

변수	한국 중앙	한국 지방	중국 중앙	중국 지방
공동체 의식	기각	—	채택	—
레짐 지지	채택	채택	채택	채택

한국 국민들의 공동체 의식이 중앙 정부신뢰에 유의미한 영향을 주지 못한다는 결과는, 정부에 대한 포괄적 지지의 결여가 일부 발생했다는 것을 의미한다. 본 논문에서 포괄적 지지는 공동체 의식, 그리고 레짐에 대한 지지로 나누어서 봤으나, 앞서 논의에서는 한국 국민들의 레짐에 대한 지지가 중앙 및 지방정부 신뢰에 미치는 유의미한 영향이 도출되었다. 따라서 포괄적 지지의 결여는 공동체 의식의 결여에 있다고 볼 수 있다. 앞서 서술한 바와 같이, 정치 공동체는 개인들이 정치적 분업으로 인해 함께 모여 정치적 생활을 하고 협업하는 기본적 주체이다. 정치심리학적 관점에서 볼 때, 국민은 자신이 하나의 전체라고 느끼면서 이 전체가 어떤 성취를 이루면, 예를 들어 국가의 경제적 발전 혹은 국제적 체육경기에서 좋은 성과를 취득하면, 이 단체를 기쁘고 자랑스럽게 느낄 것이며(Cottam et.al, 2010), 국가에 대한 감정 혹은 신뢰도 더욱 심화될 수 있다(Tomlinson & Young, 2006). 만약 구성원들이 적극적으로 상대방의 의견을 경청하고 존중하는 태도를 보여주면, 전체 공동체는 이로 인해 격려를 받아 좋은 방향으로 지속적으로 발전할 수 있다고 본다. 반대로 만약 구성원들이 공동체 내부에서 자신의 정치적 분업의 위치를 찾지 못하거나, 혹은 구성원들이 서로의 요구를 진지하게

고려하지 못한다면, 그들과 공동체와의 연결이 끊어질 수 있다. Anderson & Guillory(1997)는 하나의 민주주의 국가 내부에서 민주 선거의 승자와 패자⁵⁵들의 국가 시스템에 대한 만족도는 그들의 국가 제도의 특성이 다수결 혹은 합의에 따라서 좌우되는 경향이 있고, 그 중에서 국민들, 특히 패자의 만족도가 달라지는 것을 발견했다. 즉, 합의적 제도에서는, 비록 패배를 하더라도, 패자들의 민주주의에 대한 만족도는 다수결 제도를 실시하는 나라에서보다 그렇게 낮게 나타나지 않았다. 이어서 Anderson & Guillory는 하나의 국가의 정치제도 및 헌법 현실이 승자와 패자가 민주주의 과정에 대한 태도에 영향을 주었다고 주장했다. 여기서 말하는 국가의 정치제도 및 헌법 현실은 중앙정부가 응당히 해야 하는 역할과 연결되었다고 본다. 즉, 중앙정부는 국민 정체성 형성, 국가 질서 유지 등 상위적 역할을 담당하고 있다. 이런 관점에서 보면, 중앙정부 측면에서 한국 국민들의 공동체 의식이 중앙정부 신뢰와 무의미한 관계가 나타나는 결과는 중앙정부의 기능 약화로 인해 생겨난 문제라고 여겨진다. 즉, 중앙정부가 국가 공동체 의식을 형성하는 데에 필요한 국민 통합 능력, 국민 형성 능력이 부족하다고 본다.

정치발전의 시각에서 볼 때, 이런 현상들은 정치현대화 과정에서 나타나는 위기들과 일치한다. Pay(1966:80-85)에 따르면, 하나의 사회가 현대적 민족국가로 발전하려면, 편협한 지역감정과 국가통합 실현의 갈등 때문에 생긴 정체성 위기(identity crisis), 국가의 기본 정신과 국가가 노력해야 할 목표와 관련된 합법성의 위기, 지속적으로

⁵⁵ 여기서 말하는 승자와 패자는 선거에서 승리를 얻은 당파의 지지자 및 패배한 반대파를 찍은 지지자를 말하는 것이다.

확대된 대중 참여로 인한 국가 정책 일관성의 결여, 새로운 이익의 배분 등과 관련 있는 참여의 위기, 또한 대중 정치 및 정부 활동과 연결되고 여러 독립된 이익 집단의 의견을 수렴해야 하는 통합의 위기 등을 잘 다루어야 한다고 주장했다.

본 논문에서 국가 공동체 의식을 측정하기 위해 사용한 국가 정체성 개념을 구체적으로 살펴보면, 종족적 정체성과 국민적 정체성 두 가지 측면으로 구분할 수 있다. 한국은 단일민족 국가로서 국민들이 ‘우리’가 누구이고 외부의 ‘그들’과 어떻게 다른가를 구분하는 종족적 정체성을 형성하는 데에 필요조건인 혈연, 공동의 선조, 언어 등 조건을 가지고 있지만, 국가 정체성을 약화시키는 공동의식, 규범 등 국민적 정체성 등은 부족하다고 나타난다. 국가 정체성 개념 속에는 한 나라가 공유하는 가치 혹은 이상이 함축되어 있는데, 이러한 가치나 이상의 연속성, 단일성 및 보편성도 중요하지만, 구성원들과의 공감대가 형성될 수 있는지도 국가 정체성의 형성에 상당히 중요한 부분이다. 이런 측면에서 볼 때, 한국 국민들은 국가 혹은 사회의 공동 구성원으로서 함께 가져야 할 공감대가 다소 결여되어 있는 것으로 보인다. 이런 현상은 한국에서 날로 높아지는 개인주의적 사회정서, 심하게 대립한 보수-진보 가치관, 날로 심해지는 양극화, 공동 목표를 위해 협력보다는 투쟁을 일삼는 정치 현실 등의 현상과 관련이 있는 것으로 보인다. 이러한 부조화와 심한 대립은 정치 공동체의 형성에 걸림돌이 되며 시민들의 책임의식 배양과 민주주의 활성화에 부정적인 영향을 줄 수 있고, 또한 시민들의 국가에 대한 보편적인 인정을 떨어뜨릴 수 있다고 본다.

절차적 차원

⑤ 정부 투명성 인식

한국의 경우, 정부 투명성을 긍정적으로 인식하면 정부신뢰도 높아질 것이라는 가설은 중앙 및 지방정부 수준에서 모두 기각되었다.

반면에 중국의 경우, ‘양호한 정부 투명성을 인지하게 되면, 정부신뢰도 높아질 것이다’라는 정부 투명성에 관한 가설은 중앙($\beta_{cen}=0.03$, $p<0.05$) 및 지방정부($\beta_{loc}=0.18$, $p<0.01$) 수준에서 모두 기각하지 못하였다.

⑥ 정부 대응성 인식

한국의 경우, 정부의 대응성에 대해 긍정적으로 인식하면, 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰할 것이라는 결론이 도출되었다($\beta_{cen}=0.22$, $p<0.01$; $\beta_{loc}=0.11$, $p<0.05$).

중국도 마찬가지로, ‘정부의 대응성에 대해서 잘 인식하면, 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰가 높아질 것이다’라는 가설은 모두 기각하지 못하였다($\beta_{cen}=0.07$, $p<0.01$; $\beta_{loc}=0.21$, $p<0.01$).

변수	한국 중앙	한국 지방	중국 중앙	중국 지방
정부 투명성	기각	기각	채택	채택
정부 대응성	채택	채택	채택	채택

절차적 성과 측면에서, 양국 국민의 정부 투명성에 대한 인식에서 차이가 발생했다. 중국 국민이 정부 투명성에 대해 긍정적으로 판단할수록, 중앙 및 지방정부에 대해 신뢰를 하지만, 이러한 현상이

나타나는 것은 중국의 정부 투명성이 다른 나라보다 높기 때문이라기보다는, 중국 국민이 정부의 투명성에 대한 인식이 전보다 훨씬 개선되었기 때문이라고 본다. 통계에 따라, 2002년까지, 80%의 가치 있는 정보는 중국 정부에서 보유하고 있지만(周汉华, 2002), 정부에서 공개하지 않아 일반 국민이 접근 및 사용조차 못 하고 있다. 심지어 일부 정부 기관들은 이러한 비공개 정보를 부당하게 이용하여 이익을 챙기는 경우가 많았다. 중국 정부의 정보공개는 아직은 법제화가 되지 않았지만, 2007년부터 <정부 정보공개 규칙>을 제정 및 공포하여 정부 기관의 정보공개 의무화를 규정하였고, 이에 따라 국민들은 이전보다 정부에 대한 긍정적인 인식을 갖게 되었으며, 정부의 투명성에 대한 인식도 점차 좋아지게 되었다. 이 결과는 선행연구 중의 정부의 투명성이 높아지면, 정부에 대한 신뢰도 높아질 거라는 주장과 일치한다(徐金菊, 2006).

한국의 절차적 성과에 대한 인식을 살펴보면, 1990년대 이후 한국의 여러 기구⁵⁶가 한국 국민들의 제도적 절차에 대한 신뢰를 조사한 결과, 제도적 절차 신뢰가 비교적 낮고, 공적 제도의 투명성과 공정성을 높여야 할 필요가 있는 것으로 나타났다(김지희, 2002). 즉, 적어도 일시적으로나마 정부의 투명성은 정부신뢰와의 긍정적인 관계가 나타나지 않았다. 한편 Robert(2006:109-121)는 정부신뢰에 대한 영향 요소 중에 투명성은 크게 중요하지 않아 정부신뢰에 대해 아무런 영향이 없을 것이라고 주장했다. 그 이유는 일부 나라에서는 정부신뢰를 영향할 수 있는 요소는 복잡적이기

⁵⁶ 관련 조사는 한겨레신문사 2000년 12월에 수행한 여론조사, 동아일보 1990년 수행한 <국민 생활 사회의식 지표조사>, 그리고 1999년 한국정신문화연구원에서 진행한 ‘절차와 처벌의 공정성 및 불공정한 사회적 관행에 관한 조사’ 등이다.

때문에 투명성은 정부신뢰를 영향할 수 있는 주요 원인이 아닐 수 있고, 또한 대중들이 정부가 어떤 정보를 투명하게 정보를 공유하지 않고 비밀로 유지한다는 것을 인지하는 것 역시 정부에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있기 때문이다.

구체적으로, 1991년 청주시 의회가 제정하는 <행정정보공개조례>를 비롯하여 1997년까지 한국의 178개 지방정부에서 정보공개조례를 제정했다. 국가 측면에서 1996년에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’을 제정하고 공포하여, 1998년부터 시행하였다. 동시에 2011년 한국정부는 ‘열린 정부 파트너십(Open Government Partnership)’에 가입했지만, 적극적으로 활동하지 못했다. 해당 기관의 2014~2015년도 2차 독립 평가 보고서⁵⁷에 따르면 정부 투명성에 대한 평가는 그다지 좋지 않은 것으로 나오기도 했다. 물론 상기 평가는 외부기관에서 실시한 객관적 평가이지만, 본 논문의 결과로 볼 때는 한국 국민들이 정부의 투명성에 대한 인지는 정부신뢰와 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다.⁵⁸ 이 결론은 또한 Grimmeliikhuijsen, et al.(2013)의 네덜란드 및 한국의 투명성 및 정부신뢰에 대한 비교연구 결과와 유사하고, 그 이유는 한국 국민들은 정부가 정보 공급을 차단하는 폐쇄적 정부 운영 방식보다는 투명성에 대한 확보를 하는 것이 당연한 일이라고 생각하며, 따라서 투명성을 잣대로 하여 정부에 대한 신뢰 여부를 판단하지 않을 수 있다고 보기 때문이다. 이 결론은 Birkinshaw(2006)의 주장인

⁵⁷ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/South%20Korea_Second%20IRM%20Progress%20Report_EN.pdf

⁵⁸ <http://weekly.donga.com/3/all/11/526008/1> 정보공개는 말뿐, 정부 투명성은 낙제점

투명성은 기본적 인권(알 권력)으로서 보장을 받아야 한다는 주장과 같다.

성과적 차원

⑦ 부패퇴치

한국의 경우, 중앙정부 차원에서 부패퇴치의 성과에 대해서 국민들이 만족하고 중앙정부에 대해서 신뢰를 표시했다는 결과가 통계적으로 유의미하게 나타나지만($\beta_{cen}=0.12, p<0.05$), 이 계수는 지방정부 차원에서는 통계적 유의미성이 없는 것으로 나타났다.

중국의 경우, 정부의 부패퇴치 성과에 만족할수록 정부에 대한 신뢰도가 높아진다는 가설은 중앙 및 지방정부 수준에서 모두 검증되었다($\beta_{cen}=0.07, p<0.01; \beta_{loc}=0.09, p<0.05$).

⑧ 경제성과

경제성과 측면에서, 한국의 경우, 지방정부 수준에서 경제성과를 좋게 인식하면 정부를 더욱 신뢰한다는 결과가 유의미하게 나타났지만($\beta_{cen}=0.15, p<0.05$) 중앙정부 수준에서는 해당 계수의 통계적 유의미성이 없는 것으로 나타났다.

중국의 경우, 중앙 및 지방정부 수준에서 경제성과에 대해 좋게 인식하면, 중앙 및 지방정부를 더욱 신뢰하겠다는 가설이 검증되었다($\beta_{cen}=0.1, p<0.01; \beta_{loc}=0.09, p<0.01$).

변수	한국 중앙	한국 지방	중국 중앙	중국 지방
부패퇴치	채택	기각	채택	채택
경제성과	기각	채택	채택	채택

부패와의 투쟁은 각국 정부의 중요한 업무 내용이며, 중국 정부는 이를 유난히 중요시한다. 특히 2012년 시진핑 주석 당선 이후, 중국 정부는 부패퇴치의 새로운 단계에 진입하였으며,⁵⁹ 더 강한 반부패 정책 및 수단을 내세웠다. 이에 대해 국민들의 전반적인 지지를 받았으며 해당 가설은 현실과 적합하다고 볼 수 있다.

한국의 경우, 중앙정부 차원에서 부패퇴치의 성과에 대해서 국민들이 만족하고 중앙정부에 대해서 신뢰를 표시했다는 매우 유의미한 결과가 나왔지만($\beta_{cen}=0.12, p<0.01$), 이 계수는 지방정부 차원에서 통계적으로 전혀 유의미하게 나오지 못했다. 이는 중앙정부보다 지방정부 공무원 등의 부패 상황이 더 심각한 현실과 적합하다고 보고,⁶⁰ 또한 지방자치제도가 정착되면서 지방공무원과 지방 토착세력 간의 유착 현실이 반영된 것으로 보인다. 박중훈(2000)의 논의에 따라, 한국사회의 비리 공직자 90%이상은 6급 이하의 하위직이며, 비리 공직자의 직급과 비리 규모는 상당부분 비례하고 있다. 또한 역대 정권이 출범 때의 왕성한 부패 척결 노력과 중간시점에서부터의 의지 소실이라는 일시적이고 단편적인 특성을 고려하면, 박근혜 정부 후기 때 이완해진 부패퇴치 행동이 상기 현실을 반영했다고 본다(김지은, 2006). 동시에 일반 시민들이 지방정부 및 지방 관료들과의 접촉이 중앙정부보다 더 밀접하다. 이에 따른 지역 수준의 비리에 대한 인식이 중앙에 대한 인식보다 더

⁵⁹ 시진핑은 ‘老虎苍蝇一起打’라는 부패퇴치 구호를 내세웠다. 즉, 기존의 부패퇴치 행동의 대상자는 중화인민공화국 정치국상무위원급(政治局常务委员) 인사를 제외한다는 소문(刑不上常委)을 타파하며 모든 간부의 부패 활동에 대해서 일괄적으로 처리하는 방식을 통해 국민의 신뢰가 더욱 확고했다.

⁶⁰ 통계청 범죄분석통계: 공무원 범죄자(직무 관련)소속기관과 직급, 검찰청(2006~2017).

절실하게 느낄 수 있다.

그리고 경제적 측면에서, 한국 중앙정부 수준에서 경제적 성과는 중앙정부신뢰와 무의미한 상관관계가 나왔다. 제도론의 측면에서 볼 때, 경제성과는 정부신뢰와 뚜렷한 상관관계가 나타날 수 있고(Przeworski et al., 1996), 특히 신생 정권을 갖고 있는 나라에서는 좋은 경제적 성과는 정부에게 높은 신뢰를 가져올 수 있지만(Mishler & Rose, 2001), Lawrence(1997)는 미국 및 일부 선진국에 대한 연구에 따르면 경제성과와 정부신뢰 사이에는 명확한 상관관계가 존재하지 않는다는 것을 주장했다. 특히 선진국의 경우에는, 경제주기의 변화에 따라 정부신뢰의 변화가 나타나는데, 경제가 악화할 때 국민들이 정부를 지속적으로 지지하고 신뢰하는 경우도 있었다. 한국에서도 유사한 사례로, 1998년 IMF 시기에 어려운 국가재정을 도와주기 위한 금 모으기 운동이 있었다. 또한 경제가 어려울 때 국민은 정부 자체에 대한 신뢰를 잃는다고보다, 정부를 비판하는 방식을 통해 어려운 경제 상황에 대해 반응을 한 것이라고 볼 수 있다고 했다. 즉, Nye(1997:14)의 논의처럼, 정치(정부)는 완만한 경제성장에 대한 불만을 표출하는 국민의 희생양이다.

물론 경제성과가 계속 떨어진다면 낮아진 정부신뢰를 회복하기 힘들지만, 경제성과 이외의 다른 요소들이 신뢰저하의 원인이 될 가능성도 있다. 특히 사회 내부에 이질적인 집단이 존재할 경우, 정부는 양측의 의견을 모두 듣고 정책을 결정하기 어렵기 때문에 결국 사회의 전반적인 불만을 초래할 수도 있다(금현섭, 백승주, 2014). 즉, 중앙정부 수준에서는 경제 이외에 신뢰와 연관성 있는 요소들이 많아

경제적 요소는 반드시 중앙정부신뢰와 관계가 있는 것으로 볼 수 없다. 반면에 지역 수준에서 경제성과 요소는 지방정부신뢰와 통계적으로 유의미한 관계가 나타났다. 지방정부 수준에서 경제성과가 좋으면 국민이 지방정부에게 더 높은 신뢰를 보여준다. 이는 지역선거에서 유권자들이 경제가 좋으면 현 의원에게 투표하고, 경제가 악화하면 새로운 의원에게 투표하는 현실,⁶¹ 그리고 지역 경제 살리기, 지역 발전 등은 늘 지방선거의 주제라는 현상과 일치한다고 본다(김도태, 2008:129; 송건섭, 2017).

2) 중앙-지방 정부신뢰 독립변수 국가별 분석

본 논문은 정부신뢰와 관련되는 문화적, 제도·성과적 요소를 분석하고, 이를 검증하기 위해 문화적 요소인 권위에 대한 복종과 집단 의식, 제도·성과적 요소인 국가 정체성 인식과 레짐에 대한 지지, 기능적 결과에 대한 인식 요소인 정부 투명성, 대응성에 대한 인식, 정부 부패퇴치, 경제발전 등을 사용했다. 국가별로 각각 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰를 총 2개의 회귀방정식을 통해 결과를 얻었는데, 이런 추정된 회귀계수의 통계적 유의미성을 검증하기 위해 한국, 중국에 대해서 각각 중앙-지방정부에 대해 Pooled Regression을 적용했다.

① 한국에 대한 분석

한국의 경우, 레짐에 대한 지지나 정부 대응성에 대한 인식의

⁶¹ 경제투표 이론(economic voting)을 보면, 유권자가 지역 정서 혹은 혈연, 이미지가 아닌, 특정 경제 지표를 토대로 투표하는 행위가 있다고 학자들이 주장한다(민정훈, 2018).

정부신뢰에 대한 영향은 중앙 및 지방정부 수준에서 전부 유의미하게 나왔다. 따라서 중앙 및 지방정부의 추정된 회귀계수가 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는지 확인하기 위해 더미변수를 이용하여 검증했다. 결과는 아래와 같이 나타났다:

<표 12> 한국의 중앙-지방 정부신뢰 비교표

Variable	중앙		지방		Pooled Regression	
	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t
권위복종	-0.02	0.58	0.02	0.61	0.04	0.45
집단의식	0.10**	0.03	0.04	0.42	-0.06	0.34
레짐지지	0.20***	<0.0001	0.16***	<0.0001	-0.05	0.36
국가정체성	0.04	0.26	-0.03	0.50	-0.07	0.21
투명성	0.02	0.42	0.03	0.28	0.01	0.83
부패퇴치**	0.12**	0.00	-0.04	0.24	-0.16	0.00
대응성**	0.22***	<0.0001	0.11**	0.01	-0.11	0.04
경제성과	0.06	0.25	0.15**	0.00	0.09	0.18

한국의 경우, 정부 대응성에 대한 인식이 좋을수록, 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰는 각각 다르게 나타나며, 중앙에 대한 신뢰(0.22)가 지방(0.11)보다 더 강력하게 예측된다. 또한, 부패퇴치의 경우, 중앙 및 지방정부 수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다.

② 중국에 대한 분석

중국의 경우, 집단의식, 국가 정체성 의식, 정부 투명성에 대한 인식, 정부 대응성에 대한 인식에 대한 중앙 및 지방정부의 회귀계수는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있다.

〈표 13〉 중국의 중앙-지방 정부신뢰 비교표

Variable	중앙		지방		Pooled Regression	
	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t
권위복종	0.03	0.28	0.05	0.10	0.02	0.56
집단의식**	0.09	0.02	-0.10	0.05	-0.19	0.00
국가정체성**	0.15	<0.0001	0.02	0.49	-0.13	0.00
레짐지지	0.15	<0.0001	0.16	<0.0001	0.01	0.82
투명성**	0.03	0.05	0.18	<0.0001	0.14	<0.0001
대응성**	0.07	0.00	0.21	<0.0001	0.13	<0.0001
부패퇴치	0.07	0.00	0.09	0.00	0.02	0.54
경제성과	0.10	<0.0001	0.09	0.00	0.00	0.94

다시 말하면, 집단의식 및 정부신뢰의 관계에 있어서 중앙정부에게는 양(0.09)의 효과를 가져오지만, 지방정부에게는 음(-0.10)의 효과를 가져왔다. 투명성 측면에서, 투명성에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향은 지방정부의 경우(0.18)가 중앙정부(0.03)의 경우보다 더 큰 것으로 나타났고, 대응성 측면에서 역시 지방정부에 가져오는 효과(0.21)는 중앙정부(0.07)보다 크다. 국가 정체성은 중앙과 지방정부 수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다.

3) 양국의 중앙정부 및 지방정부신뢰 분석

① 양국 중앙정부 신뢰에 관련된 영향 요소에 대한 비교

한국과 중국 국민들의 중앙정부에 대한 신뢰와 관련된 요소 중 공통적으로 통계적으로 유의미하게 나오는 회귀계수는 집단의식, 레짐에 대한 지지, 부패퇴치 성과 인식, 그리고 정부 대응성에 대한 인식이다:

<표 14> 양국의 중앙정부신뢰 비교표

Variable	한국		중국		Pooled Regression	
	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t
권위복종	-0.02	0.56	0.03	0.28	-0.05	0.27
집단의식	0.10	0.58	0.09	0.28	0.01	0.91
레짐지지	0.20	<0.0001	0.15	0.02	0.05	0.29
국가정체성**	0.04	0.26	0.15	<0.0001	-0.11	0.01
투명성	0.02	0.41	0.03	0.05	-0.01	0.76
부패 퇴치	0.12	0.00	0.07	0.00	0.04	0.24
대응성***	0.22	<0.0001	0.07	0.00	0.14	0.00
경제성과	0.06	0.05	0.10	<0.0001	-0.04	0.42

이에 따른 양국의 차이를 보면, 대응성에 대한 추정 계수는 통계적으로 유의미하게 나온다. 즉, 한국 및 중국 중앙정부신뢰에 있어서, 대응성이 1단위 증가하면, 한국 중앙정부에 대한 신뢰(0.22)는 중국(0.07)보다 더 많이 증가하는 것으로 나타났다. 동시에 국가 정체성 측면에서 양국은 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다.

② 양국 지방정부 신뢰에 관련된 요소에 대한 비교

지방정부 차원에 있어서 양국이 공동적으로 통계적으로 유의미하게 나오는 회귀계수는 레짐에 대한 지지, 정부 대응성 인식, 경제성과에 대한 인식이다.

<표 15> 양국의 지방정부신뢰 비교표

Variable	중국		한국		Pooled Regression	
	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t	Parameter	Pr > t
권위복종	0.05	0.10	0.02	0.61	-0.03	0.54
집단의식**	-0.10	0.05	0.04	0.41	0.14	0.05
레짐지지	0.16	<0.0001	0.16	<0.0001	-0.01	0.88
국가정체성	0.02	0.49	-0.03	0.50	-0.05	0.33
투명성***	0.18	<0.0001	0.03	0.28	-0.14	<0.0001
부패퇴치***	0.09	0.00	-0.04	0.23	-0.13	0.00
대응성**	0.21	<0.0001	0.11	0.00	-0.10	0.03
경제성과	0.09	0.00	0.15	0.00	0.06	0.32

그리고 정부신뢰에 영향을 미치는 요소 중 대응성이 한 단위 증가하면, 중국 지방정부에 대한 신뢰(0.21)는 한국(0.11)보다 더 많이 변화할 것으로 예측된다. 동시에 집단의식, 투명성, 부패퇴치의 경우, 양국이 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다.

종합적 설명

양국 중앙정부

한국 및 중국의 중앙 및 지방정부 신뢰에 관련된 요소에 대한 비교를 통해, 우선 양국 국민의 정부에 대한 신뢰 태도의 유래가 다소 다르다는 점을 발견할 수 있다. 중국의 경우, 중앙정부에 대한 신뢰는 주로 집단의식, 레짐에 대한 지지, 국가 정체성, 또, 중앙정부의 성과인 절차적 성과(투명성, 대응성), 그리고 기능적 성과(부패퇴치, 경제성과)와 연관이 있고, 한국의 경우, 중앙정부에 대한 신뢰는 주로 집단의식, 레짐에 대한 지지, 대응성, 부패퇴치와 연관이 있다. 즉, 지지의 유래 측면에서 볼 때, 중국의 중앙정부는 한국의 중앙정부보다

더 많은 측면에서 지지를 확보했다. 우선 문화적 요소에서 중앙정부 신뢰를 지지하는 전통적 문화요소인 권위에 대한 복종은 두 국가에서 모두 신뢰에 유의미한 영향을 주지 못했다는 결과가 나왔지만, 집단의식은 양국 중앙정부 신뢰에 유의미한 영향을 주었다고 볼 수 있다. 더불어 양국 중앙정부에 대한 지지는 주로 포괄적 지지 및 성과와 관련된 특정적 지지에서 차이가 발생했다는 것을 알 수 있다.

이런 현상은 한국과 중국의 정부 구조 및 그에 따른 정부 기능의 차이에서 발생했다고 본다. 우선 포괄적 지지 측면에서 볼 때, 중국은 아직 당정일체 구조로 되어 있는 강력한 중앙정부를 가진 국가이며, 중앙정부는 충족한 재원을 가지고 지방 및 전국을 통솔할 수 있다. 즉, 중앙정부의 통합력이 한국보다 더욱 강한 것이다. 흔히 중국 중앙정부에 대한 긍정적 외부 평가로는 ‘역량을 결집시켜 대규모 국책사업을 추진한다(集中力量办大事)’로 들 수 있다. 예를 들어, 대형 체육 행사, 정치 행사 등의 유지를 통해 국민의 국가 정체성을 향상시킬 수 있는데(Xu, 2006), 중국 중앙정부는 빈번한 행사 개최를 통해 국민들의 정체성을 확보하여 공동체 의식을 향상시킨다.

다시 말해, 중국 정부는 일반적인 민주주의 국가보다 국가 수준에서 중요하거나 일괄적으로 처리해야 하는 일에 대해서 집중적으로 관리하고 추진하는 능력을 갖고 있다. 중국의 정부 구조는 중앙집권적인 당정일체 형태로 구성되어 있기 때문에, 중앙정부의 권한이 상당히 크고, 정부의 역량은 마치 인체의 뇌처럼 각 레벨에 위치하는 당조직을 통해 중앙에서 지방까지 관통하여 전달된다. 중앙정부는 추상적인 지시를 제정하여 지방정부에게 전달하고, 정부의 실천적 기능은 주로 지방 측면에서 실현된다. 즉, 중국의 중앙정부는

2가지 기능 차원을 갖고 있다. 하나는 국가의 전략적 정책 디자인(top-level design)을 위해 제 역할을 발휘하는 것이며, 또 다른 하나는 강력한 중앙집중적 파워를 통해 나라를 통제하는 것이다. 따라서 중국 중앙정부는 국민 통합과 애국정신 강조를 통해 국민적 합의를 이뤄낼 수 있으며, 국민 정서를 고취시킬 수 있는 능력을 가진다. 이는 실질적 이익 측면에서 정부에 대한 포괄적인 지지에 해당하는 국민의 공동체 의식 및 국가 정체성을 형성시키고 촉진하는데에 충분한 역량을 보유하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 국가의 힘으로 국민 정서를 통합할 수 있다. 중국의 단일 정당 집권 구조 및 강력한 중앙정부 기능을 통해 전체 사회 범위에서 국가 통치에 대한 합의를 달성할 수 있으며, 이는 정부 시스템에 지속적이고 안정적인 포괄적 지지를 제공하는 데에 큰 역할을 할 것이다. 하지만 중국의 이러한 합의는 권위주의적 정부의 주도 아래 형성된 것이므로 정부의 일방적 의지로 나타난 것으로도 볼 수 있다. 따라서 중국의 경우, 경제발전 등 거시적 성과를 통해 정권의 정당성을 확보하고 사회적 갈등을 억압하려 하는 현상도 존재한다. 즉, 정부의 입장에서 정권의 합법성을 확보하기 위해 반드시 국민에게 유익한 정책 및 성과를 지속적으로 창출해야 하는 것이다.

반면에 한국의 경우 중앙정부 신뢰 측면에서 포괄적 지지는 부족한 현상이 나타난다. 이는 한국의 정치제도 및 중앙정부의 역량과 연관이 있다고 본다. 한국은 정당정치가 활발한 국가로서 일반적으로 정치 선거에서 승리하는 정당이 정부를 통해 국가 전반 사무를 장악한다. 물론 정부 선거 및 국회 선거를 통해 서로 견제하는 경우도 있지만, 2012~2016년에는 중앙정부 및 국회 과반의석을 전부 보수

집권여당인 새누리당이 정권을 장악하여 보수적 정당정부를 이루었다. 하지만 한국에서는 진보적 정당이든 보수적 정당이든 ‘사회적 합의’라는 주제에 대해 성공적으로 의견통합이 이루어진 적이 없었다(최장집, 2017). 중국과 다르게, 한국은 충분한 경제발전을 거쳐 국민 수준이 높은 자유 민주주의 나라로서 국민들의 의견이 다양하며, 이 때문에 많은 갈등이 나타나기도 한다. 따라서 한국에서는 사회적 갈등을 억압하는 것보다, 정치과정에서 그들을 융합시켜 사회적 합의를 달성하는 것이 바람직하다. 다시 말하면, 정당은 갈등과 균열을 표출하고 대표하여, 이에 기반을 둔 대안을 조직해 선거에서 경쟁함으로써 궁극적으로 사회적 갈등을 완화시키고 통합하는 민주주의의 중심적 정치 기제이므로(최장집, 2017), 정당정치를 통해 사회 통합을 실현하여 민주주의의 궁극적 가치를 실현해야 한다. 따라서 민주주의 국가의 정당, 그리고 그에 기반한 정당정부는 사회적 갈등을 해소하고 모든 국민의 뜻을 골고루 반영하고 균형적인 사회를 조성하는 데에 노력을 기울여야 하며, 만약 제 역할을 하지 못한다면 민주주의의 위기가 초래될 것이다. 하지만 이런 역할을 전담하는 한국 중앙정부는 정당정치 과정에서 나타나는 심한 이데올로기적인 대립을 이겨내지 못해, 사회적 합의를 형성하는 데에 긴 시간 동안 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있다. 이는 박근혜 정부를 포함한 역대 정당정부들이 사회 통합이라는 과제에 다 실패했다는 사실을⁶² 통해 알 수 있다. 한국의 이러한 상황은 국가의 행정가치인 국가통합의 초점에서 벗어나는 것이다. 따라서 민주주의 사회 속에 중앙정부에게 투사된 국가의 역할은 더욱 강해야 하고, 시장경제 체제에서 여러

⁶² 박낙청, 윤여준, 이해찬(2012)의 대화 기록: <4.11 총선 이후의 한국 정치>.

상충된 의견 및 사회적 약자, 소외자 등의 의견을 종합하고 다룰 수 있어야 한다. 국가가 이런 역할을 제대로 수행하지 못하면 계급의 구조화 및 차별은 심해질 수 있다.

포괄적 지지를 누적하기 위한 방법으로는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 구성원들에게 전체 레짐 및 정치시스템을 위해 봉사를 해야 한다는 합법성을 강조하는 것과 둘째, 공통적 이익의 상징물을 추구하는 것, 그리고 셋째, 구성원들의 정치적 공동체에 대한 인정을 강화시키는 것이다(Easton, 1965). 즉, 포괄적 지지는 꼭 중앙정부의 강력한 통제력을 의해 위에서 아래까지의 방법을 통해 형성되는 것이 아니라, 국민들의 협력 및 봉사를 통해서도 형성될 수 있다. 한국의 경우, 포괄적 지지를 형성하는 데에 전통적인 중앙정부의 통제력이 사라졌고, 다시 회복하기가 어려운 상황이다. 그렇다면 시민사회의 노력을 통해 아래에서 위까지의 통합을 실현하는 것이 현재로서는 가장 현실성 있는 방법이라고 본다.

동시에 한국의 지방분권제도는 중앙 및 지방정부 신뢰 격차를 벌이는 중요한 원인으로 여겨진다. 지방분권제도 아래서 중앙정부의 논리와 지방정부의 논리 사이에 분명한 차이가 발생할 수 있으며, 어느 일방의 주도하에 국정 운영이 이루어지는 것은 바람직하지 못하다. 중국의 경우, 지방정부는 여론을 관리하는 권력이 제한적이고, 정치적 지위도 낮으며, 정책 집행과정에서 지방정부가 자신에게 유리한 쪽으로 집행하고 싶다 하더라도, 중앙정부가 규정해준 틀 안에서 행동해야 한다. 이때, 그 정해진 틀 안에서 벗어나면 ‘정치적 금기(政治禁忌)’를 넘는 것이기 때문에 그러한 행위 자체가 금지된다.

한국 지방정부는 중국과 같이 고도의 권위주의적 중앙집권화가

계속되어 왔고, 자치의 기반도 매우 취약했었다. 그러나 한국에서는 지방자치단체가 중앙정부와 별개의 법인격을 가진 주체이며, ‘중앙행정 권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률’ 및 ‘지방분권 촉진에 관한 특별법’ 등 법률의 제정 및 실시를 통해 권력의 이양 및 분배를 법적으로 보장 받았다는 점이 중국과 다르다. 동시에 지방 사무의 처리 및 정책과정에서 단체장의 주도적인 역할 및 리더십이 상당히 강한 것으로 여겨졌고, 때로는 중앙정부와 국회의원도 그의 강력한 대응을 하지 못했다(최병대 외, 2010). 그리고, 중국의 지방정부와 차이가 나는 점은 한국의 지역 언론들의 수가 많으며 매우 활발하다는 것이다. 비록 지역언론들이 발행 부수 및 광고 시장 등의 측면에서 중앙언론들과 격차가 있고, 또 최근의 인터넷 언론의 발달에 따라 생존을 위협받는 문제까지 있지만, 지방언론의 수는 우후죽순처럼 늘어나고 그들 간 경쟁도 증가하여 춘추전국 시대를 맞고 있다. 이런 심한 경쟁 하에 일부 지역언론들은 지방자치단체장과 유착하여 지역단체의 대변 도구가 되는 경우가 있다. 이에 맞추어 지방자치단체는 언론사에 대한 지원과 광고를 통해 지방정부 수준에서 언론의 영향력을 활용할 수 있다(양영철, 2012). 따라서 한국의 지방정부는 중국의 지방정부보다 비교적 많은 역량을 확보할 수 있고, 중앙정부를 상대하면서 비교적 주도적인 지위를 차지할 수 있으며, 이로 인해 중앙정부의 지방정부에 대한 통제력을 어느 정도 약화시킬 수 있다. 하지만 이런 점에 의해 한국의 중앙 및 지방정부 사이의 신뢰 격차가 발생하기는 하나, 그 격차는 아주 큰 편은 아니다. 그 이유는 지방정부가 여전히 어느 정도 중앙정부에 대해 의존성을 갖고 있기 때문이다. 앞에서 설명했듯이, 한국 지방정부의 재정

자립도가 비교적으로 낮고, 지방교부세 및 국고보조금 등 중앙재원에 의존하는 비중이 지속적으로 늘어나고 있다. 이는 지방자치의 근간을 훼손할 우려가 있다.

또한 정부가 확보할 수 있는 자원의 측면에서 볼 때, 중국과 같은 권위주의적 정부 구조 아래 정부, 특히 중앙정부가 확보할 수 있는 자원은 상당히 풍부하다. 언론 매체가 정부신뢰를 크게 좌우할 수 있다는 선행연구들을 보면, 중국 중앙정부의 경우, 언론과 같은 중요한 사회자원을 조달하여 자신의 의지에 따라 국민에게 영향력을 행사하고, 국가 및 중앙정부에 관한 의도적인 긍정적 보도를 통해 국민에게 정부에 대해 더 많은 감정적, 이성적 신뢰를 투입하도록 관리할 수 있다. 반면에 한국의 경우, 언론은 비교적 자유롭고 독립된 존재로서 중앙정부는 언론이라는 자원을 중국만큼 확보하지 못하고, 국민들은 불만 사항이 있으면 인터넷 언론을 통해 자유롭게 표현하며, 언론들도 정부의 성과보다 잘못을 더 즐겨 보도하는 경향이 있기 때문에 ‘우울한 국민(citizen malaise)’이라는 사회 분위기가 쉽게 형성되어 정부신뢰에 부정적 영향을 줄 수 있다.

따라서, 양 나라의 중앙정부신뢰 차이를 비교하면, 중국은 한국보다 포괄적 지지 측면에서 더 많은 지지를 확보할 수 있다는 것을 알 수 있다.

양국 지방정부

양국의 지방정부신뢰 영향 요소를 살펴보면, 문화적 측면에서 중국 국민들의 집단주의가 지방정부신뢰에 부정적 영향을 주고, 한국 국민들의 집단주의는 지방정부신뢰와 통계적으로 무의미한 관계를

맞는다는 결과가 나왔다. 그 이유는 한국과 중국의 사회경제적 차이로 인한 문화적 관념의 차이에 있다고 본다. 즉, 중국 사회가 아직은 동양의 전통적 집단주의 문화의 영향을 받고 있으며, 이런 영향이 지방정부 수준에서 이성적 판단과 충돌을 벌이고 있기 때문이다. 하지만 한국의 경우, 고도의 경제발전을 거쳐 후기물질주의 시대에 진입하여 자신의 실익과 더 밀접한 관계를 갖는 지방정부 수준에서 전통적 문화요소는 더 이상 가치판단의 기준이 되지 못하는 경향이 나타난다. 즉, 개인의 신뢰의 유래를 감성적/이성적 두 개 차원의 결합으로 본다면, 중국의 경우, 아직은 감성적인 유래가 한국보다 풍부하다고 말할 수 있다. 그 이유는 한국과 중국의 경제발전 및 사회제도의 차이에서 설명이 된다. 한국에서는 경제발전에 따라 개인이 개인 이익, 자기 표현력을 더 중요시하는 후기물질주의 시대에 진입하면서 전통적인 문화의 영향력이 자연스럽게 약화되었을 것이기 때문이다. 이런 현상은 한국에서 더 일찍 발생했고 광범위하게 퍼졌기 때문에 양국 간 차이가 벌어진 것이다.

포괄적 지지 측면에서 보면, 양국의 레짐에 대한 지지는 지방정부신뢰와 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지만, 국가 정체성 의식은 지방정부신뢰와 전부 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

특정적 지지 측면에서 볼 때, 중국 지방정부는 한국 지방정부보다 절차적 요소 및 기능적 요소 측면에 더 많은 지지를 확보했다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 현재까지는 중국 국민들의 지방정부 성과에 대한 주관적 인식이 한국 국민보다 긍정적임을 알 수 있지만, 이를 가지고 두 나라 지방정부의 절대적 질의 차이가 있다고 단언하기는 어렵다. 오히려 지방정부 및 중앙정부의 권한 배분 측면에서 보면,

중국의 지방정부는 독립적 권한이 비교적 떨어지며, 중앙정부는 상황에 따라 차별적으로 지방에 권한을 부여한다. 중국은 완전한 지방분권이 아니라, 중앙정부는 지방과의 관계를 차별적으로 다루고 있으며, 지방정부는 중앙정부가 정해놓은 큰 틀 안에서 중앙의 암묵적 지시에 따라 허락된 범위 안에서 행동을 취하는 제한적 권한을 가진다. 그래도 중국 국민들은 중국 지방정부에 대해 한국 국민들이 한국 지방정부에 대해 신뢰하는 것보다 상대적으로 높은 신뢰를 나타내는 것은 앞에 서술한 바와 같이, 한국이 이미 문화적으로 후기물질주의적 시대에 진입했기 때문에 비록 한국정부가 절대적인 성과 측면에서 중국보다 잘하고 있더라도, 비난적이고 까다로운 시각을 통해서 평가하는 ‘비판적 국민(critical citizens)’이라는 사회적 현상 때문으로 볼 수 있다.⁶³ 또한 세대간의 교체 측면에서 보아도, 새로운 세대들은 태어날 때부터 생활하는 환경이나 경제적 여건이 기성세대보다 우월하므로 그들은 정부에 대해 더욱 높은 요구 또는 기대를 가질 수 있다. 이런 차이는 순수하게 국민들 간의 차이로부터 비롯된 것이다.

⁶³ 한국의 이런 현상이 Bok(1997), Uslaner(1999)의 일부 결론과 같다.

<표 16> 한국 및 중국의 중앙 및 지방정부 신뢰 원인 차이 비교

분류				지지의 원인 비교	
				중국	한국
중앙	문 화적 요소		권위복종	—	—
			집단의식		
	제도 · 성과적 요소	포괄적 지지	국가 정체성	충족	부족
			레짐 지지		
		특정적 지지	절차적	충족	부족
			기능적		
지방	문 화적 요소		권위복종	충족	부족
			집단의식		
	제도 · 성과적 요소	포괄적 지지	국가 정체성	—	—
			레짐 지지		
		특정적 지지	절차적	충족	부족
			기능적		

위의 표에서 나타나듯이, 중국의 중앙 및 지방정부는 비록 신뢰의 원인이 다르지만, 전반적으로 한국의 중앙 및 지방정부보다 포괄적 지지 및 특정적 지지 측면에서 더 많은 신뢰를 확보했으며, 확보된 신뢰의 수준도 상대적으로 높다. 반면에 한국의 정부신뢰 요소는 중국과 비교하면 상대적으로 빈약하며, 그 수준도 비교적 낮다. 동시에 중앙 및 지방정부를 하나의 전체정부로 볼 때, 중국 국민들의 전체정부에 대한 신뢰도 한국보다 높다.

이는 중국의 높은 정부신뢰 현상이 한국보다 좋다고 말하는 것이 아니라, 오히려 중국 정부가 도전에 직면하고 있다고 볼 수 있다. 여러 차례의 사회조사를 통해 중국의 전반적인 정부신뢰(중앙정부 및 지방정부를 다 포함)가 떨어지는 추세가 나타나고 있다는 것을 보면 알 수 있다. 즉, 중앙정부와 비교하여 상대적으로 신뢰 수준이 낮은

지방정부 신뢰가 떨어지고, 상대적으로 높은 중앙정부 신뢰도 마찬가지로 하락하고 있다 (陈尧, 2002; 吕书鹏, 2017). 上官酒瑞의 주장과 비슷하게, 정부신뢰의 원인을 성과에 대한 특정적 신뢰, 기구에 대한 특정적 신뢰, 레짐 및 공동체에 대한 포괄적 신뢰 등을 낮은 것부터 높은 순으로 배열할 때, 낮은 수준에 위치하는 특정적 정부신뢰는 전반적인 정치시스템의 안전밸브의 역할을 할 수 있다. 즉, 낮은 수준(성과에 대한 신뢰)에 있는 낮은 정부신뢰는 높은 수준(공동체 혹은 레짐에 대한 신뢰)에 있는 낮은 정부신뢰보다 사회적 위험이 적을 것이다. 정부의 특정 성과의 실패가 초래한 신뢰의 하락은 전반적 정치시스템 신뢰에 미약한 부정적 영향을 주는 반면, 높은 수준에 있는 낮은 정부신뢰는 정부의 합법성 문제를 가져올 수 있으며 그 정도가 심할 때는 사회적 불안, 심지어 정치시스템의 붕괴를 가져올 수도 있다.

정치발전의 시각에서 종합적으로 고찰하면, 한국 및 중국은 모두 국가주도적 경제발전 노선을 거쳐왔으며, 이러한 국가주도적 경제발전 모델은 경제발전 및 민주화의 관계를 중점적으로 강조한다. 즉, 먼저 경제발전을 이루고 나서 민주주의를 실시하는 것이 가장 효율적인 사회발전 방식이다. 만약 민주화가 경제발전보다 먼저 일어난다면, 여러 이해관계자의 목소리를 대변하는 민주주의는 산업화의 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 중앙집권 하의 산업화, 도시화, 부의 축적 및 교육 수준의 향상을 통한 사회발전은 민주주의가 발생하는 확률을 높일 수 있다. 정희채(2000)는 산업화와 국가주도 경제성장 전략의 인과관계를 정리했는데, 즉 산업화의 초기 단계에서 자본요소가 모자란 빈곤 사회에서는 외부에서 유입된 자본을 이용하여 산업화를

하는 것이 유일한 방법이다. 따라서 권위주의적 통치 아래서 안정적으로 확립된 경제 및 사회 질서는 외국자본을 유치하는 데에 중요한 의미를 가진다. 따라서 경제발전의 초기에 체제 안정성의 보장 및 정책 신뢰도의 제고는 아주 중요한 과제가 될 수 있다. 이런 경우 민주화의 시점은 뒤로 미루어질 수밖에 없다. 하지만 이런 국가 주도적 발전 정책은 산업화의 초기 단계에서만 효과적일 수 있다.

정치발전 시각에서 논의된 이상의 내용들은 한국의 제3공화국과 제4공화국의 정부 형태와 비슷하다. 물론 제1~5공화국 모두 대통령과 정부가 절대적인 지위에서 국가 운영을 주도하지만, 제3 및 제4공화국의 정당은 유난히 국가적 성격을 띠며, 대통령에게 국가 권한이 집중되어 있었다. 비록 형식적으로는 국가 권력이 이원적으로 분산되어 국민과 통일주체국민회의, 대통령, 헌법위원회 등 기관이 주권 행사 기관, 국회와 정부, 법원이 일반적 통치기관으로 기능을 분권적으로 행하였지만, 대통령 또는 통일주체국민회의, 헌법위원회의 권한이 강해 사실상 대통령의 권력이 더할 나위 없이 높았다. 이때 대통령의 권력이 인격화되어, 동시에 정당이 국가적 성격을 띠게 되었다(김석준, 2002:118-119). 이런 상황은 문화대혁명 시기 중국 국민들이 최고 지도자인 마오쩌둥에 대해 높은 개인숭배를 하던 것과 유사하고, 통치의 형태로 볼 때 단일정당 집권 형식을 갖고 있다는 점에서 유사하다. 한국의 민주화 운동은 산업화 후기에 발생했고, 바로 이때부터 중앙의 권위가 떨어지기 시작하며, 원래 낮은 수준에 머무르던 지방정부 신뢰가 점차적으로 높아지기 시작했다. 따라서 정치발전의 시각에서 볼 때, 현재의 한국과 중국은 이러한 발전 경로의 서로 다른 단계에 처해 있다고 볼 수 있으며, 본 논문에서

논의된 여러 현상에 대한 해석도 이러한 현실에 적합한 것으로 보인다.

본 논문의 목적은 한국과 중국 현시점의 문화, 체제, 혹은 정부 성과의 좋고 나쁨을 비교하고 평가하는 의도가 없으며, 또한 한국과 중국의 사회적, 정치적 안정성 등에 대해 예측하려는 의도도 없다. 본 논문에서 오로지 강조하고 싶은 것은, 각기 다른 사회체제 및 문화 환경은 신뢰 여부나 정도의 차이를 가져올 수 있으며 그 결과는 서로 다른 사회 질서와 사회 분위기를 조성할 수 있다는 점이다.

4) 양국 중앙-지방 신뢰 차이(gap)에 대한 분석

계층적 정부신뢰 현상은 일반적으로 4가지 형태를 포함한다. 첫째, 중앙 및 지방정부에게 모두 높은 신뢰를 가진다; 둘째, 중앙 및 지방정부에 대해 모두 낮은 신뢰를 가진다; 셋째, 중앙정부에 대한 높은 신뢰, 그리고 지방에 대한 낮은 신뢰를 가진다; 넷째, 중앙에 대한 낮은 신뢰 및 지방정부에 대한 높은 신뢰를 가진다는 형태이다. 이런 분류는 Easton(1965)의 주장과 부합하다. 즉, 한 국민이 같은 시간에 서로 다른 정치시스템을 구성하는 서로 다른 대상(예를 들어서 정치공동체, 정치제도, 행정당국)에 대해서 상이한 태도를 가질 수 있다는 것이다. 여기서 Easton은 여러 정치 대상에 대한 지지 혹은 반대 태도의 합을 ‘순가치(net value)’라고 정의했다. 정부신뢰의 순가치는 중앙 및 지방의 신뢰 격차로 측정 가능하다. 중국 같은 경우, 중앙 및 지방에 대한 신뢰 격차가 크지만, 한국에서는 미미한 차이만 나타난다.

따라서 중앙에 대한 신뢰 및 지방에 대한 신뢰의 차이가 어떤 요소와 관계가 있는지 회귀분석을 통해 알아본 결과는 아래와 같다.

우선 종속변수인 중앙 및 지방정부 신뢰 간의 격차 공식은 ‘신뢰 격차=중앙정부에 대한 신뢰-지방정부에 대한 신뢰’이다.

<표 17> 한국과 중국의 중앙-지방 신뢰 격차

Variable	한국		중국		Pooled Regression		
	Parameter	SE	Parameter	SE	Variable*더미변수	Parameter	Pr > t
Intercept	-0.46	0.37	0.19	0.23	Intercept	0.19	0.43
권위복종	-0.04	0.05	-0.02	0.04	권위복종*con 0	-0.02	0.76
집단의식	0.06	0.06	0.19**	0.06	집단의식*con 0	-0.13	0.11
레짐지지	0.05	0.04	-0.01	0.05	레짐지지*con 0	0.06	0.36
국가정체성	0.07	0.05	0.13**	0.03	국가정체성*con 0	-0.06	0.27
투명성	-0.01	0.04	-0.14***	0.02	투명성*con 0	0.13	0.00
부패 퇴치	0.16**	0.04	-0.02	0.03	부패퇴치*con 0	0.18	0.00
대응성***	0.11**	0.05	-0.13***	0.03	대응성*con 0	0.24	<.0001
경제성과	-0.09	0.06	0.00	0.03	경제성과*con 0	-0.10	0.15
대인신뢰	0.00	0.05	-0.05	0.05	대인신뢰*con 0	0.05	0.43
인터넷 사용	0.01	0.02	0.01	0.02	인터넷 사용*con 0	0.00	0.99
성별	0.05	0.05	-0.11**	0.04	성별*con 0	0.16	0.01
연령	0.00	0.00	0.00**	0.00	연령*con 0	0.00	0.94
교육	-0.01	0.02	0.01	0.01	교육*con 0	-0.02	0.32
수입	-0.04	0.04	-0.03	0.03	수입*con 0	-0.01	0.81
거주지역***	0.12**	0.04	-0.10***	0.02	지역*con 0	0.22	<.0001
	n=1041		n=1764		n=2805		
R-Square	0.07		0.09		0.23		
Adj R-Square	0.05		0.08				
F Value	4.07(<.0001)		11.35(<.0001)		26.06(<.0001)		

한국의 경우, 중앙-지방 신뢰 격차는 음의 부호를 가진다($Y_{gap}=Y_{cen}-Y_{loc}=1.13-1.25=-0.12$). 그리고 중앙-지방 신뢰 격차에 유의미하게 영향을 미치는 요소는 부패퇴치 및 정부 대응성이다. 즉, 정부 부패퇴치 성과가 좋다고 인식하면, 중앙 및

지방간 정부신뢰 격차가 줄어들 것이고(β gap=0.16, $p<0.01$), 정부 대응성에 대한 평가가 높을수록, 중앙-지방 간 정부신뢰 격차도 줄어들 것이다(β gap=0.11, $p<0.05$).

중국과 비교하면, 문화적 요소 및 포괄적 지지 요소가 한국의 중앙 및 지방정부신뢰 격차에 미치는 영향은 유의미하지 않으며, 대신 특정적 지지는 한국의 중앙-지방정부신뢰 격차에 영향을 주는 요소로 나타났다. 그리고 특정적 지지가 증가할수록, 중앙 및 지방정부 사이의 신뢰 격차가 줄어드는 것으로 나타났다. 즉, 문화적 혹은 포괄적 지지 측면으로는 한국의 중앙 및 지방정부 신뢰 격차를 설명하기는 어려우며, 성과는 여전히 정부신뢰와 많은 관계가 있다는 것이다. 후기물질주의적 가치관이 사람들의 기대를 올리고, 사람들의 높아진 기대는 정부에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있겠지만, 그래도 정부의 좋은 성과는 정부에 대한 신뢰에 대해서 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

또, 경제발전 및 민주화 과정에 따라 다양해진 가치관의 충돌은 너무나 자연스러운 일이지만, 국가의 발전 측면에서 서로 다른 가치관을 조율하여 일치된 의견을 도출하는 것도 중요하다. 한국의 정치를 예로 들자면, 그 특징은 정당 간의 양극적 대립과 교착이라고 할 수 있다. 정당과 정치인들이 대권쟁탈에만 집중하고, 정치의 사회적 갈등 완화 및 해소 작용을 무시했다(안성호, 2005:385). 전통의 동아시아 국가에서 이런 사회적 갈등의 해소는 정부의 역할, 특히 중앙정부의 조율 및 통합 역할은 매우 중요했다. 사실상 동아시아 국가들의 전통적 가치관은 충돌을 기피하고 전반적 상황을 고려해 주는 타고난 조율 및 통합의 장점을 갖고 있다. 이런 가치관은 흔히

정부의 권위와 결합하여 전반적 사회 안정을 실현하는 데에 중요한 역할을 했다. 하지만 한국 사회의 변화에 따라 거시적 국가 수준에서 이런 가치관의 영향력이 아주 미약하다. 지역 수준 혹은 더 미시적인 측면에서 볼 때, 강력한 개인주의적 가치관으로 인해 지역 이기주의가 팽배하고 있다.⁶⁴ 따라서 한국은 현재 중앙정부의 역할이 제대로 작동하지 못하고, 중앙의 권위도 어느 정도 상실한 단계에 처해 있다. 한국 현재의 상황은 19세기 중반의 스위스와 비슷하다.⁶⁵ 스위스의 국가통합은 중앙정부의 힘을 의지하는 것보다, 지방정부 수준에서 국민 협력을 통해 이루어졌다. 한국의 현재 상황을 고려하면, 스위스의 현재는 한국의 미래 발전 방향이 아닌가 한다. 즉, 균열이 심한 사회는 협의민주주의를 채택하여 민주주의를 유지해야 한다는 Lijphart(1977, 1984)의 주장을 고려해야 한다.

중국의 경우, 중앙-지방 신뢰 격차는 양의 부호를 가진다($Y_{gap} = Y_{cen} - Y_{loc} = 2.33 - 1.74 = 0.59$). 이와 관련이 있는 독립변수는 집단의식, 국가 정체성, 정부 투명성, 정부 대응성이다. 즉, 집단의식이 한 단위 증가하면, 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰 격차도 커질 것이고($\beta_{gap} = 0.19, p < 0.01$), 국가 정체성에 대한 인식이 높을수록, 중앙-지방 간 정부신뢰 격차도 커질 것이다($\beta_{gap} = 0.13, p < 0.01$). 반대로 정부 투명성에 대한 인식이 높아지면, 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰 격차가 작아질 것이고($\beta_{gap} = -0.14,$

⁶⁴ 사람들이 일반적으로 지역사회 공동체에 대해서 무관심한 태도를 보인다. 하지만 자신의 개인적 이해관계에 직접 관련되는 문제에 대해서는 민감한 반응을 보인다. 자신의 이익과 연관되는 일이라면, 평소에 무관심하고 왕래조차 없었던 주민들이 자신들의 이익을 주장하거나 보호해야 할 일이 생기면 적극적인 집단행동에 참여하는 것이다(임희섭, 1994).

⁶⁵ 1848년의 스위스는 아주 이질적인 사회였다. 중앙정부와 지방정부 사이의 권력을 나누는 연방 원칙과 지역적 차이와 자치권을 보장하는 연방적 약속을 통해 오늘날에는 애초 연방 국가를 창설할 때에 비해 훨씬 동질적인 사회로 변화했다(안성호, 2005:173).

$p<0.0001$), 정부 대응성도 마찬가지로, 대응성에 대한 인식이 높아지면, 중앙-지방 간 신뢰 격차가 줄어들 것이라고 본다($\beta \text{ gap}=-0.13$, $p<0.0001$).

집단의식이 높아지면 중앙 및 지방정부의 격차가 커진다는 점을 통해 전통적 동양 문화는 여전히 계층적 정부신뢰를 조성하는 중요한 요소 중의 하나라는 것을 알 수 있다. 동시에 포괄적 지지 측면에서 국가 공동체 의식이 높을수록 중앙 및 지방정부신뢰 격차가 커진다는 결과는 공동체 의식이 정부신뢰에 중요한 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 집단의식과 국가 공동체 의식이 모두 중국 중앙정부의 역량과 연관되는 부분이다. 즉, 중앙정부는 자신이 확보할 수 있는 자원(예를 들어 언론 등) 및 구조적 특징(당정일체, 중앙에서 기층까지의 관통식 집행)으로 인해 문화적, 그리고 포괄적 지지 측면에서 자신에 대한 더 많은 지지를 확보하였다. 이어서 특정적 지지 측면에서 투명성 및 대응성에 대한 평가가 높아지면 중앙 및 지방정부의 신뢰 격차가 줄어든다는 것은 주로 지방정부의 성과에 대한 높은 평가에 기초하여 발생하는 것임을 알 수 있다. 즉, 지방정부들이 중앙정부만큼 자신의 신뢰도를 올리기 위해 확보할 수 있는 도구적 수단이 중앙정부만큼 다양하지 못하기 때문에 국민들의 지방정부에 대한 신뢰를 높이기 위해서는 좋은 성과를 통해 긍정적 평가를 얻는 방식 말고는 이용 가능한 수단이 별로 없다. 중국의 지방정부들이 실적을 올리는 동기를 떠나서,⁶⁶ 포괄적 지지의 결여와 문화의 부정적 작용으로 형성된

⁶⁶ 중국의 지방정부들이 좋은 실적을 창출하는 동기는 지역주민의 만족보다 중앙정부의 만족인 경우가 더 많다(叶敏 외, 2010). 중앙정부는 나라의 전반적 발전 및 국민의 행복을 위해 정책 결정을 하고 지방정부에게 정책의 구체적 집행 업무를 지시했다. 이런 과정에서, 만약 지방정부가 성공적으로 정책 집행을 하게 되면, 그 공로는 지방정부뿐만 아니라, 해당 정책을 지시한 중앙정부에게도 돌아간다.

지방정부에 대한 낮은 신뢰를 개선하기 위해서 현재로서는 성과를 올리는 방법이 유일하다는 것을 의미한다.

동시에 이런 중앙정부에 대한 높은 신뢰와 지방정부에 대한 낮은 신뢰는 중국의 중앙집권적 정치체제의 특징을 잘 드러낸다. 즉, 대부분 상황에서 국민들의 지방 사무에 대한 참여가 결여되고, 지방정부는 중앙에서 지시해준 사항 혹은 제정해준 정책에 대해서 피동적으로 받아들일 뿐이므로, 국민들의 의견이 충분히 반영되지 못하는 경우가 많다. 이런 경우, 중앙정부가 자신에 대한 높은 신뢰를 유지하기 위해서는 강력한 자원 조달 능력을 통해 포괄적 지지(국가에 대한 인정, 공동체 의식의 향상) 및 특정적 지지(좋은 정부성과)를 올리는 방법이 있는데, 문제는 이런 위에서 아래까지의 신뢰 형성 수단이 단기간 유지될 수밖에 없다는 데에 있다. 국민들의 의식과 가치관이 변화되면, 새로운 제도적 조건도 갖춰야 하는데, 현실에 따른 제도적 조정이 정부신뢰를 확보하는 데에 아주 중요한 조건이라고 본다.

중앙정부에 대해 높은 신뢰를 갖는 계층적 정부신뢰는 중앙정부에게 양질의 정치자산이 될 수 있다. 국민들이 중앙정부를 더 많이 신뢰하고, 중앙정부의 정책에 더 순응하고, 중앙정부를 따라 나라를 더 사랑하고 국가 체제를 더 지지할 수 있다. 반면 지방정부에 대한 낮은 신뢰는 지방정부의 ‘마이너스 자산’이 되는 것이다. 이런 불신은 지방정부에 대한 순응도를 떨어뜨려 지방정부의 구체적 정책 집행, 사회관리 등 구체적 업무 시행에 많은 어려움을 가져올 수 있으며 사회적 혼란 및 갈등을 쉽게 일으킨다. 최근에 단체성 사건(집단행동)들이 자주 발생하고 있는데, 그 이유 중 하나는 일부

국민들이 지방정부는 문제를 공정하게 해결하지 못한다고 믿고 자신이 불공정한 대우를 받았다고 생각하기 때문이다. 이들은 정당한 권력을 확보하기 위한 호소를 집단행동으로 표현했다. 이런 행동은 사회의 질서를 무너뜨리고 있다.⁶⁷ 연구에 따라, 중국의 단체성 사건 및 사회질서의 혼란은 계층적 정부신뢰 구조와 밀접한 관계가 있다(上官酒瑞, 2011). 단체성 사건의 당사자들은 사건의 규모가 커지면 커질수록 상급정부의 관심을 더 많이 받을 수 있고, 사건도 빠르고 공평하게 해결할 수 있을 것으로 믿기 때문이다. 이 현상은 중앙정부의 고도 집권과 지방정부 권력 결여의 결과라고 볼 수 있다. 즉, 중국의 지방정부는 경제발전 등 부분에서 막강한 힘을 발휘할 수 있지만, 정부의 대응성 측면은 정치적 권력의 배분으로 인해 그 역할을 중앙정부와 비교해서 제대로 발휘하지 못할 수 있으며, 오히려 중앙정부는 정부의 대응성 측면에서 더 많은 역할을 이행하고 있다.

동시에 중국 중앙정부가 이런 계층적 정부신뢰의 혜택을 누리고 있다는 의견도 있다(曹正汉, 2011). 즉 사회발전 과정에서 정부의 사회관리 경험은 아무래도 부족하고 많은 문제를 일으키면서 국민들의 불만을 가져올 수 있지만, 이런 불만은 거의 지방정부의 수준에서 소화되어, 중앙정부는 높은 수준의 신뢰를 누리면서 새로운 정책의 제정 및 시행을 더욱 쉽게 이행할 수 있게 된다. 따라서 중앙정부는 정책의 제정 및 시행부터 여러 가지 시험적 개혁까지 많은 지지를 얻을 수 있게 된다. 만약 정부가 실수하더라도 높은 수준의 정부신뢰는 안정적인 신뢰 환경을 제공할 수 있고, 정부의 실수를

⁶⁷ 통계에 따라, 중국의 단체성 사건의 발생 건수는 1993년 0.87만 건, 2005년 8만 7000여 건, 2006년 9만여 건, 2010년 20817건, 2009년보다 3.1% 떨어졌지만, 여전히 높은 수준으로 유지되고 있다.

수정하고 정책의 성공하기까지 시간적 여유를 벌 수 있는 완충장치가 될 수 있다. 중국 중앙정부는 이런 높은 신뢰를 통해 정권의 합법성을 유지할 수 있고, 일당 집권 체제의 안정성을 보장할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 계층적 정부신뢰는 중국 정부, 특히 중국 공산당에게 중요한 정치적 의미가 있다.

중앙 및 지방정부에 대한 신뢰 차이는 사회 특성 및 구성원의 전반적인 정서를 반영했다고 보고, 이것의 정치적 의미도 발견할 수 있다. 한국의 경우, 여러 정당이 번갈아 집권하기 때문에, 정권의 합법성은 주로 정부의 성과나 정권이 그들의 지지자가 주장하는 가치를 수호하는 정도에 따라 좌우된다. 따라서 한국에서는 비록 정부의 실적이 저조하거나 대통령이 탄핵 되더라도, 국민들의 체제에 대한 지지는 무너질 수 없고, 민주주의 가치관에 대한 인정은 사라지지 않을 것이다. 하지만 중국의 경우, 일당독재 체제 아래서 정당, 정권의 합법성을 확보하기 위한 유일한 수단은 성과이다. 따라서 성과가 반드시 좋게 나와야 정권의 지속이 가능한데, 문제는 성과를 늘 높은 수준에서 유지하기가 쉽지 않다는 점이다. 따라서 성과를 내기 위해 중앙 및 지방정부의 역할을 분리시키며, 성과를 창출하는데에 수반하는 위험과 수익은 지방정부에서 부담하고, 성과를 내기 위한 좋은 정책에 따른 공로는 중앙정부의 몫이 된다. 이런 측면에서 볼 때, 중앙 및 지방에 대한 신뢰 격차는 이러한 정권 합법성에 대한 보호 기제의 반영이 아닐까 한다. 즉, 중국 정부에 높은 중앙정부신뢰 및 낮은 지방정부신뢰는 일종의 사회적 안전장치로서 순조로운 사회관리에 필요한 수단이기도 하다.

두 나라의 중앙-지방 신뢰 격차에 대해서 공동적으로 유의미하게

나오는 회귀계수는 정부의 대응성 회귀계수인데, 이에 대해서 비교를 해보면 두 회귀계수가 통계적으로 다르다는 것을 알 수 있다. 즉, 정부의 대응성에 대해서 좋게 평가하면, 중국의 경우, 중앙-지방간 신뢰 격차가 줄 것이고(-0.13), 한국의 경우, 중앙-지방간 신뢰 격차 역시 줄어들 것이다(0.11). 동시에 투명성 및 부패퇴치의 경우, 양국이 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다.

한국과 중국의 공통점으로는, 정부의 절차적 성과 및 기능적 성과의 증가가 중앙 및 지방 정부신뢰의 격차를 줄이는 데에 양국 모두 긍정적인 효과를 가진다는 점이다.

제3절 한중 비교분석

1. 한국과 중국 정부의 구조 및 기능

정부는 국가의 통치권을 행사하는 기구이며, 국가 의지를 표명하고 명령을 공포하여 사무를 처리하는 기관이다(Garner, 1928). 정부는 관할하는 사람들의 요구를 받아들이고 이 요구들을 조정하여 법률, 정책으로 변환하거나 집행하여 분쟁을 조정하는 기능을 통해 하나의 전체로서 정치 공동체를 다스린다. 현대 국가에서 넓은 의미의 정부는 입법, 사법, 행정 등 한 나라의 통치기구 전체를 가리키며, 좁은 의미로는 내각 또는 행정부와 그에 부속된 행정기구만을 가리킨다. 또한, 정부는 정치과정을 통해 전달된 국민 의지의 대표로서, 그 행위에는 한계가 없다고 보기도 한다(Hughes, 1998). 물론 서구에서 정부의 규모에 대해 많은 논쟁이 있었지만, 정부의 역할이 중전 어느 시대보다도 훨씬 중요해졌다는 사실은 부인할 수 없다.

현대 사회에서 정부는 국민에게 교육, 의료, 환경, 공공교통, 법률, 사회 질서 유지, 복지, (도시)계획 등 각종 서비스를 제공하고 있다. 이와 동시에 정부는 국가의 경제효율, 기술 및 조직의 변화 속도, 구조조정 및 그의 발전 방향, 속도, 환경 등 금전 가치로 측정할 수 없는 자원에 영향을 미칠 수 있다(OECD, 1991a). 이러한 서비스 기능은 정부가 탄생할 때부터 원래 있던 것이 아니라, 사회의 발전 및 질서 확립에 따라 점차 발생한 것이다. 현대 사회에서 정부의 역할과 범위는 고정된 것이 아니고, 사회의 변화 및 국민의 요구에 따라 수시로 조정된다고 봐야 한다.

정부의 범위가 사회의 발전 상황에 따라 변화한다는 것을 역사적으로 회고해 보면, 17세기 직전까지, 정부의 범위는 이론적으로 제한이 없었다(May, 1997:1). 개인 재산을 보호한다는 법률이 있지만, 정부의 세금 징수율은 정부 관료의 자유 재량권에 따라 결정되었다. 18세기 계몽운동 이후 정부의 사적 영역 침해는 일상생활의 많은 영역에서 퇴출당하였고, 19세기 자본주의가 빠르게 발전하고 사회의 변화가 나타나면서 현대적 의미의 정부 역할이 점차 윤곽을 드러내었다. 개인 재산의 소유권 보호, 국가 내부 및 외부의 안전 유지, 공정한 사법을 위한 사법 기구의 설립, 각종 공공서비스를 위한 공공기구의 설립, 그리고 인프라 건설 및 관리 등 종전에는 개인 영역에 속하던 분야가 정부의 역할로 확대되었고, 이전에 전혀 담당하지 않았던 전통적인 영역도 정부가 응당 해야 할 부분이라는 인식이 확산하였다. 따라서 정부의 범위는 계속 확장되고 그 업무 범위도 방대해졌다.

공업혁명, 대공황, 1, 2차 세계대전, 냉전 및 복지국가의 발전 등 19세기에서 20세기로 진입하면서 발생한 중요 사건들은 정부의 범위를 대폭 확장했다(Nye, 1997:1). 물론 국가마다 정부의 성격이 조금씩 다르고 정부의 활동 범위에도 다소 차이가 있다. 그러나 최근 100년간 정부의 역할 범위는 경제성장을 수반하면서 점차 확대되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 정부는 복지, 교육, 사회 규범 등 많은 면에서 영향력을 행사하고 있으며, 특히 경제성장 측면에 중요한 역할을 수행하고 있다. 따라서 오늘날 정부나 정부의 행동을 평가하기 위해서는 정부가 활동하는 영역을 평가 체제에 포함시켜야 한다.

세계 다수의 국가는 정당정치를 실행하면서 정부 구조에 John

Locke 혹은 Montesquieu의 삼권분립 원칙을 적용하였다. 미국, 한국, 일본 등 대부분 국가는 국가 권력을 입법·행정·사법 3개 부분으로 나누어 각각의 기관에 업무를 분담시켜 상호 견제를 통해 균형을 유지하고 있다. 이로써 국가 권력의 집중과 남용을 방지하는 정부 구조를 채택하고, 집권 정당이 국가를 인도하는 형태로 국정을 운영한다. 반면 이슬람 국가와 같은 정교 일체 국가에서는 신권이 정권보다 높다. 이에 따라 종교 리더의 지위는 일반 정부 리더보다 더 높으며, 입법, 행정, 사법, 국방, 인사 등 사무의 결정권이 종교 지도자에게 있다.

한국의 대통령은 국가의 원수인 동시에 집행권을 가지며, 행정권을 행사하는 정부의 수반이다. 한국의 정당은 일반적으로 보수정당과 진보정당으로 구분하는데, 국민 직선을 통해 대통령 선거에 출마한 정당 후보들 사이에 대통령을 선출하고, 임기는 5년 단임제이다. 일반적으로 보수-진보정당을 번갈아 집권한다. 따라서 한국은 Lijphart(1984)가 주장하는 다수결 민주주의 국가로 분류할 수 있다. 대통령은 국회에 의하여 책임을 지지 않으며 국방, 외교 등 권한을 가지나 내치는 수상이 담당하고(김철수, 2010:20), 대통령은 법률안거부권을 가진다(헌법; 김철수, 2010). 한국의 당청(대통령을 비롯한 청와대 및 집권정당) 갈등이 비교적 심하기 때문에 대통령과 야당은 물론이고, 집권 정당과의 관계도 원활하지 않을 때가 있다.⁶⁸

민주주의 국가에서 정부의 수반인 대통령의 임기는 일반적으로 짧은 편이다. 한국에서는 대통령 연임이 허용되지 않지만, 대통령이

⁶⁸ 이해찬, 문정부와의 당청일심동체 강조, 왜?

<http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=76917>

대표하는 정당이 좋은 성과를 이루면 대선을 통해 정당의 집권 연속성이 보장될 수도 있다. 이는 국민들의 뜻을 잘 반영할 수 있지만, 대부분은 정당 교체로 인해 정부의 정책 연속성 문제가 야기된다.

삼권분립 제도를 채택한 한국의 정부 구조를 보면, 종(縱)적인 수준에서 중국에 비해 간단한 구조가 나타난다. 최상위에는 중앙정부가 있고, 자치 계층에서는 광역정부 및 기초정부로 구성되어 있다. 2018년 현재 한국에는 17개 광역지방자치단체와 226개 기초지방자치단체의 전체 243개 지방정부가 있다. 한국의 지방행정계층은 1988년 이후 자치 2개 층(제주특별자치도는 단층구조), 비자치 1개 층으로 구성한다. 인구 50만 이상인 행정구가 설치된 시의 경우, 자치 2계층, 비자치 4계층으로 구성된다.

<표 18> 한국정부의 구조

중앙정부(대통령, 행정권) (국무회의)									대법원 (사법)	국회 (입법, 재정, 국정)	독립기관
광역자치단체 (광역시장, 도지사)	서울 특별시	세종 특별 자치시	광역시 (6)		도 (8)		특별자치도 (1)		고등법원	광역의회	헌법재판소 중앙선거관리위원회 국가인권위원회
기초자치단체 (구청장, 시장, 군수)	자치구 (25)		자치구 (69)	군 (5)	시(75)		군 (77)		지방법원	기초의회	
비자치 계층					행정구(32)			행정시 (2)			
	동	읍/면/동	동	읍/면	동	읍면동	읍면	읍/면/동			

행정안전부(2018); 행정안전백서(김병섭, 임도빈, 2012:223)

중국 정부의 구조는 중국만의 특수성을 보인다. 중국의 당파는 중국공산당을 포함하여 총 9개가 있지만, 집권 정당은 오로지 중국공산당이며, 공산당은 국가기구 및 국가 전체의 사무에 대해 정치적, 조직적, 사상적 지도를 한다. 국가의 발전 방향 및 중요 사항들을 당에서 직접 결정하여 법적 절차를 밟은 후 행정기구를 통해 집행하도록 한다(朱光磊, 2008 : 10).

중국은 현재 정치협상제도를 실시하는 일당독재 국가이다. 국가주석이 나라의 대표이자 국가기구이기도 하다. 국가주석은 집행권을 갖고 있고, 법을 반포하며, 정부 고위관료들의 인사 권한을 가진다.

아래 중국 정부의 구조 차트를 살펴보면, 중국 정부의 구조는 정부의 계층에 따라 상위에서 하위까지 약 5개 계층으로 나눌 수 있다는 것을 알 수 있다. 가장 높은 계층에 위치하는 정부는 중앙정부이고, 그다음으로 성(省)정부 및 소수민족 자치구역 정부, 직할시(直辖市, 즉 광역시) 정부이다. 3번째 계층에 위치하는 정부는 시(市) 정부고, 도시의 경우 도로 혹은 거주 구역으로 구분된 주민 위원회가 가장 낮은 정부 계층이다. 농촌의 경우 현 및 향 정부가 4번째 계층에 위치하는 정부이며, 마지막으로 촌 정부는 가장 낮은 계층에 위치하는 정부이다. 주민 위원회 또는 촌 정부는 국민들과 가장 밀접하게 접촉하는 정부 계층이기 때문에 기층(基层) 정부라고도 한다. 앞에서 언급한 것처럼, 공산당이 국가의 사무 전반에 대해

정치적, 조직적, 사상적 지도를 실시하기 때문에 정부 조직의 각 계층에 공산당 조직이 공존하며, 대체로 당정일체 형태를 보인다는 것이 중국 정부의 구성 특징이라고 볼 수 있다.

<표 19> 중국정부의 구조

	중국공산당 (집권 정당)	정부 (행정)	법 (입법/사법)	기층자치조직	군대
1.중앙	중앙위원회 기율검사위원회	국가주석 전국인민대표회의 국무원 전국 정치협상회의	최고법원 최고검사원		중앙군위
2.성급/ 자치구/ 직할시	당 위원회 당 기율검사위원회	성급인민대표회의 정부 정치협상회의	고급법원 고급검사원		
3.시급 (부성급/ 지급)	당 위원회 당 기율검사위원회	시급인민대표회의 정부 정치협상회의	중급법원 중급검사원		
4.현급	당 위원회 당 기율검사위원회	현급인민대표회의 정부 정치협상회의	기층법원 검사원		
4.향(진)	당 위원회	인민대표주석단 정부 정치협상회의참사조	법정 (파출기구)		
4.가	당 공작위원회 (파출기구)		법정 (파출기구)		
5.촌	당지부			촌민위원회	
5.주민단지	당지부			주민위원회	

朱光磊, 2008: 43, 재수정

위 표에서 확인할 수 있듯이, 중국 각 계층 정부의 구성에

중국공산당의 영향력이 상당하다는 것을 알 수 있다. 즉 당 및 정부의 지도를 병행하는 이중 조직 구조가 보이며, ‘당정일체(党政一体)’라는 특성이 있다는 것을 쉽게 알 수 있다. 사실상 각 수준의 정부에서도 중국공산당 위원회가 가장 힘 있는 조직이다. 당정일체라는 현상은 특정 국가(주로 사회주의 국가), 특정 역사 조건 아래, 그리고 특정 기간 내에 존재하는 정치체제 구조이다(应克复, 1988). 이러한 정치체제의 존재는 새로운 정권이 확립되고 국가 경제가 자리 잡는 데 적극적인 역할을 할 수 있지만, 실권 과정에서 많은 폐단이 드러날 수 있다. 1980년대 초반, 덩샤오핑을 비롯한 공산당 지도층들이 당정일체의 적폐를 청산하기 위해 당과 정부를 분리해야 한다는 주장을 제기하며, 당 조직 및 정부의 역할 분리를 정치 개혁의 일 순위로 삼았다(邓小平, 1994; 陈杰, 2011). 1990년대 이후 학계에서는 당정일체 체제의 폐지에 대해 열띤 논의가 이루어졌으나, 1989년 공산당 중앙위원회의에서 당정일체에 관한 공식적 논의는 정치체제 개혁과 관련된 중요한 논의에서 제외되었다(马岭, 2011). 2000년에 들어와서 당정일체 혹은 당정분리에 대한 이론적 논의는 절대적인 가부(可否)에 대한 논의에서 벗어나 ‘제3의 길’을 찾았다. 즉, 정당과 정부의 관계가 고도적 융합 관계도 절대적인 대립 관계도 아니면서, 정당과 정부가 융합하는 동시에 인사, 사법, 행정 등 특정 부분의 독립성을 확보해야 한다는 주장이다. 정당과 정부의 관계도 일체형(integral)에서

매립형(embedded)으로 전환되었다(马岭, 2011; 刘杰, 2011; 杨志军, 2012).

한국과 중국의 정부 구조는 중앙 및 지방정부로 구별될 수 있다. 중앙정부 및 지방정부의 기능을 정부 간 관계의 시각에서 볼 때, 중앙 및 지방정부 사이의 관계는 여러 형태로 존재한다. 중앙 및 지방정부가 각각 독립적 주체가 되는 협력형(coordinate) 관계, 기능이 서로 겹치지만, 어느 정도 독립성을 갖는 겹친(overlapping) 형태, 혹은 지방정부가 중앙정부의 일부분인 완전한 포섭형(inclusive) 형태 등이 있다(Wright, 1982). 현재 중국의 중앙-지방 관계는 적당한 분권 형태를 가진 차별적 권한 부여 형태로 되어 있다.⁶⁹ 반대로 한국은 비교적 철저한 지방분권을 실시하여 아주 성숙된 형태는 아니지만, 지방자치단체들의 독립성이 종전과 비해 개선되었다.

또한, 한국과 중국의 중앙 및 지방정부의 기능을 보면, 양국 헌법에서도 한 국가의 중앙-지방정부 사무의 배분을 법적으로 규정했다. 헌법은 한 국가의 정부 간 관계를 규정하는 상위법(모법)이며, 이런 관계를 보다 구체적으로 규정하는 하위법으로는 지방자치법 등이 있다.⁷⁰

⁶⁹ 현재 중국의 중앙-지방 관계는 일종의 ‘相机授权’의 관계로 나타난다(郭剑鸣, 2010). 즉 중앙정부는 상황을 보고, 차별적으로 지방에 권한을 부여하고, 차별적으로 중앙 및 지방의 관계를 다루는 권력 배분 시스템을 갖고 있다. 지방정부가 지역을 다루는데 어느 정도 주도권을 갖고 있지만, 중앙정부에서 설정해 준 큰 틀에서 움직여야 해서 중앙정부와 지속적인 합의를 통해 행동한다. 이런 시스템의 공평성, 규범성 및 확실성이 전통적인 지방분권 형태보다 떨어진다는 지적이 있다.

⁷⁰ 한국에서는 지방 지역의 자치 권한을 보장해 주는 지방자치법이 있지만, 중화인민공화국 건국 이후 아직은 지방자치에 관한 법률이 없고, 소수민족 자치구역에 해당하는 <중화인민공화국민족지역자치법>이 있으며, 행정등급에서 가장 아래에 있는 촌 등급에

한국 헌법 제4장 ‘정부’에는 대통령, 국무총리 및 국무회의의 권한을 규정한 내용이 있다(제1절, 제2절).⁷¹ 제8장 ‘지방정부’를 보면 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하여, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정한다고 규정하는 동시에, 지방자치단체에 의회를 두는 등 관련 권한 및 사무를 간략하게 규정했다.⁷²

2018년 수정된 중국 헌법을 보면, 제3장에는 중앙 및 지방정부의 역할을 규정하였다. 중앙정부는 고위관료에 대한 인사임명권, 국내 질서, 공공사업, 공공복지, 징세, 경제 등에 대한 전반적인 계획 제정, 정책 설계, 업무지도 등 기능 및 외교 기능, 국방 기능 등을 담당하며, 지방정부는 지방 국가 권력기관 및 국가 권력기관의 지방 집행기관이다. 법이 규정하는 권한에 따라 행정 지역 내의 경제, 교육, 과학, 문화, 위생, 체육사업, 건설사업, 그리고 재정, 민정,公安 등 공공사무, 공익 사무 및 행정 업무 등을 집행하여, 헌법, 국가 법률 및 행정법에 어긋나지 않는다는 전제 아래 지방법규를 제정 및 집행할 수 있다.⁷³

서의 촌민자치를 보장하기 위해 1998년부터 <중화인민공화국 촌위원회조직법>이 시행되었다. 그리고 1979년까지는 지방정부는 입법권이 없었다. 1979년부터 지방정부에게도 입법권을 부여해 줬다. 2000년부터 <중화인민공화국 입법법>을 공포하여 지방정부의 입법 권한 및 국가법과 충돌하면 안 된다는 원칙을 규정했으며, 2015년 같은 법 수정하면서 지방적 법률을 제정하는 권한이 있는 지방정부의 범위를 상급(정 정부 및 국무원에서 허가를 받은 시)에서 시급으로 확대했다.

⁷¹ 국무회의의 심의를 거쳐야 한 사무는 국정 계획, 정부 일반 정책, 대외정책, 군사 사항, 국정처리 관한 평가 및 분석 등이다(대한민국 헌법 제89조).

⁷² 대한민국 헌법 제8장.

⁷³ 중화인민공화국 헌법(2018) 제3장.

한국의 지방정부(지방자치단체)의 자치권은 예측성이 있다. 특히 지방자치기관의 구성 초기에는 지방의 의사가 반영되지 않고 획일적이며 중앙통제형 강시장-의회제 구조가 있었다(김병준, 2009). 이는 중앙집권적인 통치형태의 지속이라고 본다. 하지만 지방정부는 자주적으로 자치법규를 정립하는 자치입법권을 갖고 있다. 자치권한은 국가 주권 아래의 권한이며 헌법 및 상위법의 규정 아래서 지방정부는 자주성을 가지며, 입법, 인사, 재정, 행정 운영 등 권한을 갖고 있다. 한국의 지방정부는 입법부인 지방의회 및 행정부인 집행기관(지방자치 단체장과 그 보조기관)으로 구성되어, 의회는 조례를 제정하고 단체장은 규칙을 제정한다. 일반적으로 조례가 규칙보다 우선하지만, 지방의회 및 집행기관의 기관 대립형 구조 때문에 두 주체의 기능 수행 및 권한 행사에 둘러싸여 모순이 생길 수 있다(임승빈, 2016:119).

지방정부의 사무는 단순한 국가 사무와 지방 사무로 분류할 수 있지만, 지방정부의 시각에서 볼 때 일반적으로 지방자치단체의 고유사무, 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 위임받은 사무, 그리고 중앙부처 혹은 그 소속기관에서 위임해준 사무로 구별할 수 있다(이기우, 1996). 일반적으로, 중앙정부는 기관 위임사무 이외에 자치사무 혹은 단체 위임사무에 대해서 소극적인 감독 태도를 가진다(임승빈, 2016). 지방자치의 목적은 지역주민 복지(well-being)의 최대화를 실시하려는 데에 있다. 하지만 국방 외교 등 정책을 제외하고, 기타 많은 정책 예를 들어 치안, 복지, 교통,

교육, 환경 등을 전부 중앙정부의 의지에 따라 결정할 부분이 많아 지방정부가 행사할 수 있는 권한은 제한적일 수 있다(이승중, 2005).

이런 경우의 주요 원인이 중앙 및 지방정부의 재정 분권과 연관이 있다고 본다(임승빈, 2016). 한국 중앙정부는 기본적으로 전체 국가 예산의 60% 이상을 차지하는 동시에, 지방정부의 예산이 전체 예산에서 차지하는 비율은 40%를 넘지 못했다. Wright(1982)에 따르면, 지방정부는 재정적 요소 때문에 중앙정부에 의존한다. 전반적으로 보면, 세원이 풍부한 세목은 중앙정부에게, 세원이 빈약한 세목은 지방정부에게 분배하는 현실, 그리고 고령화 사회에 진입함에 따른 지방사회 복지예산의 팽창 등은 지방정부의 재정적 자립도를 약화시키고 있다. 따라서 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존도는 점차 높아졌다. 이로 인해 지방정부의 독립성은 어느 정도 약해지고 중앙재정에 예속되는 특성이 나타난다.

한국 지방자치단체장과 의회 의원 및 기타 공직자들은 지방선거, 즉, 현지 주민의 직선을 통해 선출된다. 지방자치단체장은 지방정부에 속하는 직원들을 임명한다. 중앙정부에 의해 임명되는 임명직이 아니므로 주민들이 정부를 구성하게 된다. 이에 따라 자치단체는 주민의 뜻을 정책에 반영하여 지역의 문제를 파악하고 해결해 주는 것이 중요하다. 따라서 지방자치단체 관료들은 재선을 위해 적극적으로 지방 사무에 참여하는 현지 주민과 그 단체의 의지를 반영하는 서비스를 제공하고자 하는 서비스 동기가 있다. 한국의

지방선거 제도 중에 공천제도는 아직 남아 있고, 정당 중심 투표, 낮은 투표율 등 문제점도 존재하지만, 대체로 주민의 뜻을 반영하고 따르는 정치제도를 실시하고 있다.

전반적으로 볼 때, 비록 한국의 지방정부는 중앙정부로부터 제한을 받고 있지만, 중앙과 지방 사이의 사무배분 권한은 점차 명확해지고 있으며, 각 권력 주체 사이의 책임도 명확한 법적 규정 등을 통해 제도적 보장이 갖추어져 있다. 또 중앙정부는 지방정부에 권한을 이양하려는 의지도 있다. 기타 선진국과 비교하면, 비록 한국의 지방분권은 아직은 아주 높은 수준까지 올라가지 않았지만, 제도의 보완 및 수정을 지속적으로 진행하고 있다. 하지만 현재 한국 지방정부의 재정 자립도는 비교적 낮은 수준이며, 관료들이 비록 주민 중심적 서비스를 제공하고자 하는 동기가 있다 하더라도, 여전히 정치적 영향력으로부터 완전히 자유롭지 못하며, 중앙정부의 눈치도 어느 정도 봐야 한다. 따라서 중국과 비교했을 때, 지방정부의 목표가 약간의 모호하다는 특징이 있을 수 있다.

이와 반대로 중국의 중앙정부는 거버넌스 구조의 핵심으로서 고도적 행정집권을 갖고 있다. 중앙정부는 막강한 권위 및 권력을 가지며, 일방적인 명령을 통해 지방정부에게 지시를 전달하여 지방 사무를 관리한다. 중국의 중앙정부는 국가의 전반적 이익을 대표하여 전반적으로 목표를 확립하여, 국민의 의지에 따라 법률 및 정책을 제정하고 사회발전을 총괄한다. 중앙정부는 중요한 정책의 최종

제정자이자 정책 집행의 리더이고, 지방정부는 중앙정부 지방 수준의 대리인이다.

분권의 수준에서 볼 때, 중앙 및 지방 사이의 사무 배분에 대해 특별히 명확한 규정이 없다. 헌법에서 외교, 국방 등 일부 사무는 중앙에서 담당한다는 규정 외에 각 계층 정부의 권한에 대해 아주 명확한 규명이 없다. 또는 중국의 중앙 및 지방정부의 분권은 주로 행정명령에 따라 이루어지며, 역사적으로 볼 때 분권의 수준은 시기별로 변화하는 특성이 있으며, 우연성 및 수의성을 가진다(楼继伟, 2014).

1980년 이후, 중앙과 지방정부의 재정 분권은 고도적 중앙집권 재정 체제에서 서로 다른 지역의 재정 상황에 따라 유연한 재정 체제로 바뀌었다. 이런 체제는 비록 지방정부가 적극적으로 경제를 발전시키려는 의도를 자극했지만, 지방정부들의 재원 확장으로 인해 중앙정부의 재정위기를 초래했다. 1997년 전체 재정수입 대비 중앙 재정수입의 비율은 31.6%로, 1979년보다 15.2% 떨어졌으며(周飞舟, 2006) 중앙정부의 지방 통제력을 약화시켰다. 이에 1994년부터 국무원이 새로운 재정 관리 체제인 세금 분배제도(分税制)를 실시하여 중앙정부의 권한을 강화했다. 그 이후부터 중앙정부의 재정수입이 전국 세수의 50% 이상을 차지해 왔다.

중국 지방정부 관료들의 당선 및 승진은 현지 주민의 의견과 평가와 크게 상관없이 상급정부의 임명에 의해 이루어진다.

지역주민들의 관료에 대한 지지 및 신뢰는 중요하지 않고 승진의 기준도 상급정부에서 제정해주기 때문에 지방 관료들이 지역주민들의 요구에 적극적으로 대응하지 못할 수 있다. 1984년 중앙정부는 관료의 임명 권한을 완화했지만,⁷⁴ 상급정부 임명제라는 기제는 변화가 없었다.

전반적으로 볼 때, 중국의 지방정부는 여전히 중앙정부로부터 지배를 받는 상태이다. 비록 지방정부는 사무배분 및 재정 분권 측면에서 비교적 많은 권한을 갖고 있지만, 이는 모두 중앙정부의 권한 부여에 따른 것이다. 중국의 지방정부는 하나의 독립 개체라기보다는 오직 중앙정부에서 그려준 기존 틀 안에 자신의 이익을 최대한도로 확보할 수밖에 없는 종속적 개체이다. 하지만 중앙정부가 주도하는 경쟁 시스템 아래, 비록 중국 지방정부의 목표성(일반적으로 경제성장)이 명확하지만, 시민 참여의 결여로 인해 현지 주민의 진정한 수요에서 벗어나는 문제점이 발생한다.

계층적 정부 형태에 따른 정부 기능의 차이는 중앙-지방정부 간의 기능 및 관계에서 나타날 수 있다. 우선 앞에서 서술한 바와 같이 사람들이 각 계층에 위치하는 정부에 대해 서로 다른 인지를 가진다는 것이 확실하다. Jennings에 따르면, 미국 국민은 자신들이 서로 다른 계층의 정부와 접촉하고 있다는 사실을 잘 알고 있다(1998). 중국의 사회조사를 통해서도 비슷한 결론을 내릴 수

⁷⁴ 중앙정부는 <中共中央组织部关于修订<中共中央管理的干部职务名称表>的通知>를 발표했다.

있다. 중국인들이 정부를 상층에 위치하는 추상적이고 접촉이 드물고 거리가 먼 정부와 하층에 위치하는 구체적이고 접촉이 많고 거리가 가까운 정부의 2가지로 나누어 본다는 관점(Wang, 2005), 그리고 중국 정부는 인자한 중앙정부(benign central state) 및 사나운 지방정부(malign local state)로 구성되었다는 관점이 있다(Guo, 2001).

이처럼 서로 다른 계층에 있는 정부에 대한 인식은 주로 정부의 서로 다른 역할 및 기능에서 출발하였다고 생각된다. 즉 서로 다른 수준에 위치하는 정부들은 그들이 실현해야 하는 서로 다른 기능을 통해 기타 수준에 있는 정부와 구별된다.

Caiden(1982:102-127)은 정부 사업을 6가지로 유형화하여 제시하였다:

1. 전통적 사업은 대외관계, 국내법과 질서, 국방, 공공사업, 세수, 공공복지를 포함한다.
2. 국민 형성사업은 국가 상징, 국민 통합, 국민 사회화, 국가발전 등을 포함한다.
3. 경제관리사업은 공기업, 경제규제, 경제계획 등을 포함한다.
4. 사회복지사업은 보건위생활동, 복지활동, 사회보장, 국민교육, 공공주택, 특수 집단에 대한 봉사 등을 포함한다.
5. 환경 통제사업은 연구 및 개발, 보존, 도시계획, 환경통제 등을 포함한다.

6. 인권 사무는 인권 보호, 프라이버시, 인구통제 등을 포함한다.

토크빌은 <미국의 민주주의>에서 미국 행정 분권의 정치적 효과에 대해서 논의했다. 그는 국가의 법률 제정, 외국과의 관계 등 전국적인 문제는 정부 집권이라고 하고, 특정 지역의 지방 건설사업 등에 대한 지도권한은 행정집권이라고 했다. 이 두 가지 권한은 서로 겹치는 부분이 있더라도, 대개 구분 가능한 주제라고 주장했다.

이런 사무들의 중앙-지방 간 배분은 한 나라의 정체 및 중앙-지방정부 사이의 관계에 의하여 결정된다고 설명할 수 있다. 중앙-지방 간 업무의 범위 및 규모는 보통 그 나라의 상황에 따라 결정되지만,⁷⁵ 흔히 이와 같은 여러 사무 가운데 국가주권, 질서유지, 국민 형성, 경제, 인권 등은 대체로 중앙정부의 사무이며, 반면에 사회복지, 교육문화 등은 지방자치단체의 사무로 특화되는 것이 지방자치를 실시하는 국가의 일반적 경향이다. 이는 중앙과 지방정부 사무구분의 보편적 현상이다(홍준현, 1999:7).

중앙-지방정부의 기능 배분은 이원국가론의 관점에서 찾을 수 있다. Saunders(1984: 22)에 따르면, 지방정부는 그들만의 독특한 특성을 가지고 있으며, 지방정부에 관해 설명을 하려면 별개의 이론을

⁷⁵ 중앙지방간의 관계 자체는 매우 다양하고 신축적인 양상을 보인다. 중앙과 지방 간의 문제를 국가-시민사회 간 관계의 맥락에서 접근할 수 있으면 일반적으로 다원주의, 신우파론, 계급정치론, 엘리트론(정용덕, 2001:876), 혹은 신다원이론, 이원국가론, 막시스트이론 등 관점(김태룡, 1996)을 적용할 수 있다. 예를 들어, 다원주의적 관점에서 중앙-지방 간의 기능 배분은 오랜 역사 속에 긴 진화과정을 걸쳐 점차적으로 제도화된 내용이라, 국가 간의 차이를 설명하는 데에 부족하고 일관성이 없다. 다원주의적 관점에서 볼 때, 1990년대 중반~2000년대 초까지 한국의 중앙정부는 지방정부보다 많은 업무와 기능을 담당했다.

사용해야 한다. 그는 국가의 기능을 사회적 투자(social investment) 및 사회적 소비(social consumption)로 유형화시킨 후, 특정한 기능을 특정한 정부에게 대입시켜 중앙정부는 사회적 투자 기능, 지방정부는 사회적 소비기능을 담당해야 한다고 주장했다(김태룡, 1996).

이에 따르면 중앙 및 지방정부의 기능 차이를 확연하게 구분할 수 있다. 지방정부가 담당하는 기능이 구체적이고 일상생활과 가까운 행정 업무(예를 들어, 지역 정부 서비스, 교육, 주택, 의료 서비스, 주변 안전 등)라면, 중앙정부는 더욱 추상적이고, 일상생활과 거리가 먼 기능(예를 들어, 국방, 국제 무역)을 담당하기 때문에 거리감을 느낄 수 있다. 지방정부와 비교했을 때 중앙정부는 지방정부가 가질 수 없는 일부 권한들을 보유하고 있다. 예를 들어, 중앙정부는 ‘이민을 관리할 수 있고, 자본 유동을 규범화시킬 수 있고, 화폐를 인쇄하고 그 공급량을 조절할 수 있으며, 무역 법규를 제정하고, 군사 또는 외교 정책을 통해 다른 국가에 영향을 가할 수 있다’ (Bingham, 1991). 행정사무의 배분 문제는 중앙정부와 지방자치단체 간에 있어서 국민, 즉 주민을 위한 행정의 민주화와 효율적 운영 확보라고 하는 기술적, 기능적 측면의 문제로 파악된다. 지방자치단체는 여러 가지 사무를 수행한다. 예를 들어 지역 공동체의 견해를 표명하는 역할, 중앙정부에 대한 완충 역할, 지역주민들이 필요로 하는 서비스를 제공하는 역할, 정치과정에 주민들이 참여할 수 있게 하는 역할, 중앙정부의 행정적 부담을 덜어주는 역할 등이다. 이러한

지방자치사무를 속성에 따라 크게 정치적 역할과 행정적 역할로 나눌 수 있으며, 사무 배분은 양자의 접점에서 도출되는 변수라고 할 수 있다(Tony Byrne, 1985:65 ; 홍준현, 1997:9)

사실상 대부분의 나라에서 지방정부는 현지의 인프라 시설 및 지역 법규의 제정 및 집행 기능을 담당하고 있다.⁷⁶ 물론 지역마다 주민들의 요구가 다르기 때문에 지방정부의 기능에도 다소 차이가 있겠지만, 현지 주민에 대한 양질의 대응이나 구체적인 사무 처리 측면에서 지방정부의 대응성은 주민과의 가까운 거리로 인해 중앙정부보다 시각적으로 더 우월성을 갖고 있고 더 효과적일 수 있다.

한국과 중국은 역사적인 이유로 단일제 중앙집권적인 정부 형태에서 중앙-지방정부 형태로 변화해왔다. 양국의 정체성은 다르지만, 이는 양국의 중앙-지방정부 기능을 결정하는 요인이 아니다. 근래 아시아 지역의 지방분권은 불가피한 일이 되었다고 한다(김순희, 2016). 한국의 경우 1948년 건국 이후 처음 약 10년 동안 지방자치제를 실시하였으나, 1961년 쿠데타로 인하여 지방자치제도가 중단되었고, 약 30년 동안 권위주의 정권하에서 지방정부와 자치행정이 이루어지지 않았다. 1988년 제6공화국 정권 직전 지방자치단체의 장은 대부분 임명제로 실시했고, 1991년부터 지방의회를 재구성하고 1995년부터 지방자치단체장들을 주민이 직접 선출함으로써 지방자치제가 부활하였다. 중국의 경우 촌위원회

⁷⁶ 예를 들어 지방 도로, 소방, 공원, 문화시설, 쓰레기 회수 및 처리, 지방법규의 제정 및 집행, 토지 계획 및 사용, 도시 시설, 위생 서비스, 안전 유지 등.

위원장을 제외하고 모든 수준의 정부 조직의 장은 상급정부에서 임명하는 상황이지만 중앙정부는 지방정부에게 적당한 경제적 자치 권력을 부여해주기도 한다.

2. 한중 전국 이후의 정부신뢰

한국

한국은 중국과 유사하게 중앙집권적인 통치가 역사적으로 오래 유지된 나라로서, 고려 시대부터 엄격한 중앙집권적 통치가 시작되었다. 이러한 통치 유형은 조선 말기까지 유지되었다. 조선이 멸망한 후에는 불안한 20세기 전반기를 지나 대한민국 정부를 수립하였다. 초기 한국인의 정부신뢰에 대한 태도는 대통령들에 대한 지지를 통해 대략 엿볼 수 있다. 대통령들의 재임 시기로 나누어 이승만-윤보선 시기, 박정희 시기, 최규하-노태우-전두환 시기, 그리고 문민정부와 그 이후 시기로 구분할 수 있다. 이승만-윤보선 시기를 보면, 이승만 대통령은 대한민국 국가를 수립하고, 국가수호 및 반공우선, 한미동맹의 조성, 토지개혁, 의무교육 등 측면에서 좋은 평가를 받았다. 그러나 그 당시 가난한 국민들의 의식주 요구를 무시하고 장기 집권을 위한 사사오입 개헌, 1960년 부정 선거 등으로 인해 국민의 정치적 신뢰를 잃었다(윤종성, 2015). 박정희 대통령 시기에는 학생과 일부 반대 집단 이외(Wickman, 1982:109)에는 적어도 일정 시기 동안 대다수 국민으로부터 높은 신뢰(지지)를

받았다(Nordliner, 1977; Kim, 2001). 심지어 2016년 한국 리서치뷰가 실시한 역대 대통령 호감도 조사에서 박정희 대통령의 지지율은 노무현 대통령에 이어 2번째로 높았다.⁷⁷ 따라서 이때의 정부신뢰도 중국과 비슷하게, 전통적인 인격의 기반, 또한 성과로 인해 형성된 신뢰가 아닌가 한다.

민주화 직전에 한국인의 정치의식은 지금과 달리, 중앙정부에 더 관심이 있는 경향이 있었다. 중앙선거에 관심도가 28.1%지만, 지방선거에 대한 관심도는 겨우 11%였다(손봉숙, 1985).⁷⁸

한국인을 대상으로 진행하는 정부신뢰도 조사는 전두환 대통령이 정권을 잡은 후 1981년부터 정기적으로 실시하였다.⁷⁹ 1981년부터 세계가치관 조사는 5년 간격으로⁸⁰ 전체 한국인의 정부 신뢰도를 조사했다. 조사는 광의의 정부인 행정부, 입법부(의회), 사법부(법원)을 대상으로 실시했다. 아래 표를 보면, 1차 조사는 중앙집권적인 군정부 시기(1981년)에 진행하였고, 국민들의 정부에 대한 신뢰 수준은 비교적 높게 나타났다. 2차 조사 때인 노태우 정부 후기부터, 광의의 정부에 대한 신뢰는 극도로 하락하며, 특히 행정부에 대한 신뢰는 많이 하락했다. 이렇게 하락한 정부신뢰는 오늘날까지도 회복되지 않았다. 즉 1990년부터 현재까지 한국의 정부신뢰 상황은

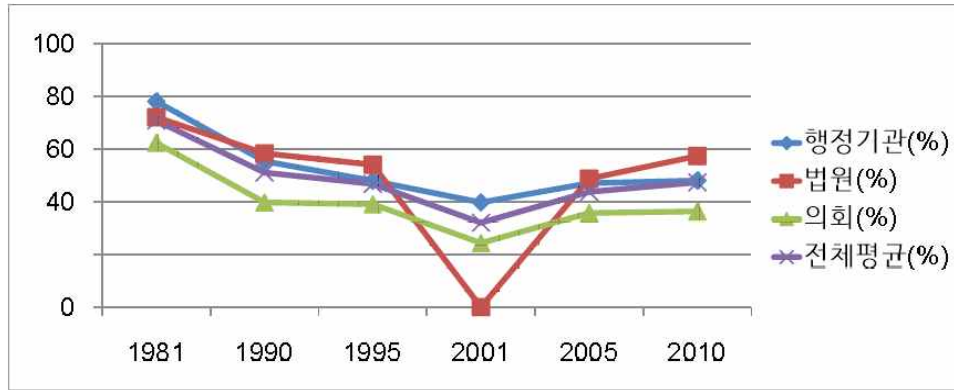
⁷⁷ http://rsview.kr/pdboard/bbs/board.php?bo_table=data&wr_id=554&sca=&sfl=wr_subject&stx=%C6%AF%C1%FD%C1%B6%BB%E7&sop=and&page=1

⁷⁸ 내무부<지방자치백서>, 서울: 지방자치 심의위원회, 1968

⁷⁹ 세계가치관 조사는 1981년부터 한국을 대상으로 조사하기 시작했다. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>

⁸⁰ 1985년 조사 데이터 없음.

대부분 선진 민주주의 국가와 같이 낮은 수준에 위치한다.⁸¹



[그림6] World value survey 한국정부에 대한 신뢰(1981~2010)

*2001년 법원 데이터 없음.

Jung & Sung(2012)의 연구에 따르면, 한국 국민 중 1981년에 ‘정부에 대해서 아주 신뢰한다’ 라고 주장하는 사람들의 비율은 약 47.7%이며, 1992년에는 11.7%로 급락했으며, 1995년에 겨우 4.8%의 국민들이 정부를 아주 신뢰한다고 표명했다. 그리고 수준이 다른 정부 간 신뢰는 약한 역계층적 신뢰 양상이 나타났다. 공공기관에 대한 신뢰 중 지방정부에 대한 신뢰는 3위이다⁸²(현승숙,

⁸¹ 1980년대 정부신뢰에 대한 조사 기록은 많이 남아있지 않지만, 사회적 분위기로 대략적인 정부신뢰의 상황을 추측할 수 있다. 1980년대 초반까지는 한국사회의 분위기가 기득권 초점을 둔 ‘수구의 논리’가 압도적이었는데, 1980년대 후반부터 ‘진보의 논리’가 꾸준히 유지에 대중적 기반을 차지하게 되었다(유영국, 1995). 따라서 만장일치적인 목소리보다, 자유, 평등, 인권 등에 대한 요구도 많아지고, 억압된 정부 분위기에 점차 반대하는 목소리도 나타났다. 이런 변화는 1980년대 초기의 높은 정부신뢰를 어느 정도 설명한다고 본다.

⁸² 구체적 순위는 1위 민간기업, 2위 시민단체, 3위 지방정부, 4위 국회, 5위 교육기관, 6위 지방의회, 7위 법원, 8위 행정부, 9위 대통령이다.

외, 2007). 또한 KDI조사에 따르면 국민들이 가장 신뢰하지 못하는 기구는 국회, 정당, 중앙정부, 지방정부 순이다(KDI, 2006; Jung & Sung, 2012; Kim 2016). 서울대학교 행정대학원과 한국갤럽이 2007~2009년 공동으로 조사한 자료에 따르면, 중앙부처를 신뢰한다고 응답하는 비율은 10%, 시군구 지방정부를 신뢰하는 비율은 20%에 불과하고, 전반적으로 낮은 수준에 머물고 있다(정광호, 2011).

<표20> 2007~2009 한국갤럽 시민의식도 조사

대상	연도	불신(%)	중간(%)	신뢰(%)	평균점수 (만점100점)
중앙행정부처	2007	46.7	45.7	7.5	36.7
	2008	45.1	47.5	7.2	35.9
	2009	37.9	50.1	11.7	41.7
시/군/구청	2007	27.0	48.7	24.3	48.6
	2008	25.3	52.2	22.5	47.8
	2009	22.5	57.7	19.8	48.7

서울대학교 행정대학원 시민 인식도 조사(정광호, 2011)

2003~2011년 한국 사회조사(KGSS)에 따르면, 비록 큰 격차는 아니지만, 한국인의 중앙정부에 대한 신뢰는 늘 지방정부보다 낮다.



[그림 7] 한국의 역계층적 중앙-지방정부신뢰(KGSS 2003~2011)

한국의 정부신뢰 현상을 보면, 민주화 운동 이후 정부에 대한 신뢰가 대폭으로 하락했고, 중앙 및 지방정부에 대해 역계층적 신뢰 양상이 나타난다.

중국

많은 조사 및 연구를 통해 현재 중국의 정부신뢰 수준이 상당히 높은 것을 알 수 있다(Li, 2004; Li, 2010; 정지수, 2011; Asian Barometer; World Value Survey). 중국이 2000여 년의 봉건 왕조 역사 속에 송나라(960년)부터 실시한 중앙집권적 정부 통치 제도가 20세기 초까지 존재하여 그 역사가 약 1000년이 넘었고, 이에 중앙집권적 통치 제도 아래 중앙정부나 더욱 높은 권위에 대한 순응

태도는 여전히 남아 있다. 1949년 중화인민공화국 건국 후 중국인의 정부신뢰는 시대적 배경의 변화에 따라 점차 다른 양상을 보인다. 上官酒瑞(2014)는 당대 중국 정치신뢰 변화의 루트를 분석하면서, 정치신뢰에는 3가지 형태가 있다고 주장한다: 전통적 형태, 즉 지도자 개인에 대한 신뢰; 과도기 중간 형태, 즉 개인에 대한 신뢰는 점차 소멸하고 제도 신뢰가 점차 나타나는 현상; 현대적 형태, 즉 제도 신뢰이다. 중국의 정치신뢰는 개혁개방 직전 전통적 인격 신뢰 형태에서 개혁개방 후 과도기적 중간 형태로 진입하여, 현대적 제도 신뢰 형태로 변화하고 있다고 주장한다.

정부에 대한 신뢰 태도의 변화는 시대의 변화에 따른 사회 분위기의 변화와 밀접한 관계가 있으며, 시간의 추이 및 환경의 변화에 따라 나타나는 정부에 대한 신뢰 양상 및 특징도 다르다. 일반적으로 학계에서는 중국 사회 분위기의 전환점을 1949년 건국부터 문화대혁명 직전, 문화대혁명 시기, 그리고 개혁개방 직후의 3개 시기로 구분한다(郭大钧, 2009). 이 3개 시대의 정부신뢰 상황을 아래와 같이 설명할 수 있다.

1949년 건국 후~문화대혁명 전

1949년 건국 당시 중화인민공화국의 국가 및 정부는 상당히 높은 정치신뢰를 받고 있었다. 그 이유는 중국공산당이 혼란스러운 전쟁 시기에 국민에게 약속한 내용을 공산주의 혁명을 통해 현실화하면서

많은 정치적 신뢰를 쌓아왔기 때문이다. 1923년 중국공산당이 봉건 체제를 파괴하고 신민주주의 및 사회주의 혁명을 펼치겠다는 구호를 외치면서 많은 투쟁을 극복하고 효과적으로 목표를 달성했다. 혁명 동안 취득한 모든 업적이 국민들이 공산당과 그 정권에게 높은 신뢰를 보내는 바탕이 되었으며, 국가를 건설하는 데 있어 인민의 이익을 우선적으로 달성하기 위해 시행된 각종 경제, 반부패 정책들로 인해 더욱 국민의 신뢰를 얻게 되었다. 특히 사회 모든 계층을 대상으로 실시한 경제 개혁(토지개혁, 공유화, 물가 안정 정책 등)이 대부분의 국민들에게 실질적 이익을 가져왔기 때문에 전반적인 대 정부신뢰는 높은 수준으로 유지되었다. 이 시기의 국민들은 정부와 정권에 대해 높은 의존성을 가지면서 정치체제에 대한 ‘체제 열애’를 가지고 있었다(余曙光, 全薇, 2016). 그 구체적 표현으로 ‘인민정부는 인민을 위해 봉사하고, 인민군중은 인민정부를 사랑한다(人民政府为人民, 人民群众爱政府)’는 구호를 예로 들 수 있으며, 국민 및 정부는 공통 목표와 고도의 의식형태적, 가치적 일치성을 가지고 있었다. 즉 중국 인민의 정부 및 정치, 중국 공산당에 대한 신뢰는 특수한 패러다임이 있던 것이다. 중화인민공화국 건국 당시부터 정권은 이미 충분한 정치적 신뢰를 갖고 있었다. 따라서 서양 국가들이 먼저 정치제도를 설계하고, 제도 운용을 하면서 정치적 인정 및 신뢰를 받는 것과 달리, 중국 정부는 정권의 확립이라는 역사적 과정에서 정치적 신뢰를 충분히 받았기 때문에(沈士光, 2010)

높은 신뢰 수준에서 정치제도를 설계하였다. 그리고 정부의 운영 과정에서 높은 신뢰를 전제로 국민들과 상호 교류하였다.

당시에는 대중매체가 발달하지 않았기 때문에 오늘날처럼 다양한 입장이나 시각에서 진행되는 언론 보도보다는 주로 현 정권에 대한 찬양 등 획일적인 보도를 통해 표현되는 내용이 많았다. 이렇게 지속적이고 적극적인 내용 주입은 국민들의 당시 정권에 대한 신뢰를 더욱 강화했다. 이런 비슷한 현상은 문화대혁명 시기까지 이어졌다. 하지만 굳이 이 시기를 문화대혁명 시기의 정부신뢰와 구별하는 이유는, 이 시기의 정부신뢰가 전반적으로 높은 수준으로 유지되지만, 정부에 대한 신뢰 수준은 문화대혁명 시기에 나타난 절대적, 획일적 신뢰와 조금 다르기 때문이다. 오히려 개인 이익으로 인해 정부에 대한 불만이 있더라도, 전반적인 정부신뢰는 높은 수준으로 유지되어 있었다(宋丽杰, 2013; 严卿, 2016).

문화대혁명 시기

문화대혁명 시기의 정부신뢰는 건국 초기의 정부신뢰 형태를 유지하면서도 지도자에 대한 절대적이고 극단적인 개인 신뢰 형식으로 표현되었다. 즉 문화대혁명 운동을 전개하면서 최고 지도자 모택동에 대한 개인숭배 및 공산당 정권에 대한 열애 감정을 의식적으로 생산하기 시작했다. 당시 여러 정치적 필요성을 고려하여 중앙 여론 관리를 통해 1949년 정권 초창기에 새로운 정권에 대한 신뢰 및 최고

지도자 모택동의 개인적인 카리스마에 대한 신뢰를 의도적으로 최고 지도자에 대한 개인 존경 및 숭배로 전환했다. 이러한 개인숭배는 주로 신문, 방송, 교육, 정치적 구호, 서적 등의 형식으로 제작되었다. 모택동에 대한 존경을 일상생활과 융합시키면서 일과 중 최고 지도자에 대한 존경 의식을 절차화하고, 국민이 마오쩌둥에 대한 개인숭배 및 신뢰를 극단적으로 심화시켰다.

문화대혁명 동안 국민들은 정부와 정권에 대한 신뢰를 지도자 개인 신뢰로 완전히 전환하였다. 그러나 이런 전환은 강압적인 주입 교육을 통해 피동적으로 형성된 것이므로 건전하고 지속적인 신뢰 형태가 아닌, 일종의 맹목적인 신뢰 형태로 볼 수 있다. 또한 국민들은 최고 지도자, 사회주의 제도 등 이데올로기적 내용에 대해 한 점의 의심도 있으면 안 되며, 만약 그러한 기미가 적발되면 바로 엄한 처벌을 당하기 때문에 이견 있는 국민들이 불만이 있더라도 표현하지 못하게 되어 정부와의 소통도 제대로 이루어지지 못했다(宋丽杰, 2013). 이 시기의 정부신뢰는 외부의 강력한 힘에 의한 특수한 정부신뢰이며, 혼란한 현실이 억압당한 획일적인 신뢰이며, 잡음이 섞여 있는 압도적인 신뢰이며, 이 시기의 각종 ‘운동’은 건국 초기부터 높았던 정부신뢰를 전반적, 획일적, 고도적 수준으로 더욱 밀어 올렸다.

1949년부터 문화대혁명 시기의 정부신뢰는 중앙-지방 구분 없이 정부를 하나의 전체로 간주함으로써 모든 계층에 있는 정부에 높은

신뢰도를 부여했다.

개혁개방 후(1978~1992)⁸³

1978년 덩샤오핑이 개혁 개방 정책을 펼쳤다. 중국 현대 역사상 일대 변혁인 개혁 개방 정책은 경제, 정치체제 및 사상에 대한 개방이다. 개혁개방 이후의 정부신뢰는 외부 환경의 변화에 따라 복잡한 양상을 보였다. 우선 전에는 전혀 몰랐던 외국 사상의 유입은 사람들의 생각과 행동에 적지 않는 영향을 미쳤다. 또한 중앙정부가 정치적 제도 건설 등의 정책을 통해 절대적 복종 같은 획일적 정치 분위기를 완화해 국민들의 의견이나 태도 표명에 느슨한 환경을 만들었다.

이 시기의 정부신뢰는 전반적으로 높은 수준으로 유지되지만, 신뢰의 유형은 전통적인 지도자에 대한 인격 신뢰에서 점차 현대적인 제도 신뢰로 변화했다. 정부는 문화대혁명 동안 잘못된 심판을 받은 자의 명예를 회복시켜 주고, 농촌에서 경제 자유 정책을 펴고, 완비한 정치제도를 건설하는 등 여러 새로운 제도의 변화 혹은 정책 실행을 통해 제도 측면에서 국민들의 신뢰감을 얻게 되었다(宋丽杰, 2013). 이를 자세히 살펴보면 첫째, 개혁 개방 정책이 경제에 활력을 가져오면서 국민, 특히 농민들에게 실질적 경제 이익을 가져왔다. 이는 사람들의 수입 증가를 수반하면서 정부에 대한 신뢰를 한층

⁸³ 일반적으로 학계에서는 1978~1992년은 개혁개방 초창기(初创期)라고 보고, 1993년 덩샤오핑(邓小平)이 비롯한 당중앙이 ‘사회주의 시장경제체제’를 건설하자는 목표를 제기하는 시기부터는 개혁개방의 심화기(深化期)라고 간주한다.

끌어올렸다; 둘째, 정치체제의 개혁 측면에서, 종전의 경직되고 피동적인 주입-수락이라는 정치적 소통에서 국민의 요구에 응답하는 투명한 정부를 건설하기 위해 노력하였다. 이것이 국민들의 체도에 대한 신뢰를 한층 높였다; 셋째, 사회적 개방을 통해 국민들의 생각이 점차 바뀌었고, 종전과 같이 맹목적으로 순응하는 태도보다는 이성적인 관점에서 정치 생활을 판단하는 일이 많아졌다. 이런 배경에서는 강압적인 형태의 주입이 이제는 안정적으로 신뢰를 이루어낼 수 없다.

그러나 일부 학자들은 정부신뢰 수준에 파동이 생겼다고 결론을 내렸다. 구체적으로는 정치에 대해 함부로 논의하면 안 된다는 인식과 정치참여에 관한 질문 조사 중 과반수의 응답자가 정치에 많이 개입하면 안 좋다는 인식 등이 있다(闵琦, 1989; 张明澎, 1994). 이 시기의 정부신뢰에 파동이 생긴 원인도 여러 가지인데, 더 주요한 원인은 1982년 덩샤오핑이 경제활동이 많은 간부가 순식간에 부패하였다고 지적한 것과 관련이 있다. 개혁개방을 시행하면서 간부들의 부패 현상이 날로 심각해져 국민들의 불만이 상당히 높았다는 것, 그리고 사회 및 경제발전이 가속화되면서 사람들의 인식 수준도 점차 높아지고 관점이 다원화된 것, 그리고 중앙이 일부 권력을 지방으로 이양하는 분권 정책으로 인해 발생한 사회 질서의 불안정 등이다.

1980년 8월 18일 중공중앙정치국 회의에서 덩샤오핑이 <당 및

국가 영도제도의 개혁>에 관한 발언은 정치체제 개혁의 핵심 지도 사상을 담은 문서로써 중앙 권력의 지방 이양에 대한 설명을 담고 있다. 권력의 분산이 이루어짐에 따라 중국의 지방정부라는 개념이 뚜렷해지면서 지방정부가 하나의 독립 주체로 등장하였다. 이는 국민들의 의식 속에 정부를 중앙과 지방으로 나뉘야 한다는 인식을 점차 형성하였고, 중앙-지방정부가 서로 다른 주체라는 시각으로 인식할 복선을 깔아 두었다.

1990년대 들어와서 중국의 사회체제는 계획 경제에서 시장경제로 전환되었다. 이때 새로운 경제 체제와 과거 경제 체제의 충돌, 사회 가치의 다양화, 외국 문화의 충격 등 많은 요소의 영향과 경제 체제 전환 배경 아래 중국 정부가 경제발전이라는 목표를 장기적으로 우위에 두면서 사회관리 및 공공 서비스 등 역할을 소홀히 하였다. 그리고 대규모 단체성 사건의 지속적 발생, 농민 수입 증진 지체, 사회적 불평등 발생, 공권력 남용, 부정부패, 국민의 대정부 불만 정서 등 사회 현상이 정부의 권위를 훼손하면서 정부에 대한 신뢰를 다소 하락시켰다(程倩, 2006).

계층적 정부신뢰의 측면에서 보면, 한국의 정부신뢰 상황은 많은 민주주의 국가에서처럼 중앙에 대한 보다 낮은 신뢰, 지방에 대한 보다 높은 신뢰 형태로 나타났지만, 중국의 정부신뢰 상황은 대다수 민주주의 국가와 정반대의 특성이 나타났다.⁸⁴ 유럽 국가를 보면,

⁸⁴ 이종수(2001)는 군포시 시민에 대한 의식 조사에서 시민들의 중앙정부, 지방자치단체, 기초자치단체에 대한 신뢰는 미국 국민의 연방정부, 주정부, 지방정부에 대한 신뢰와 마찬가지로, 기초자치단체로 갈수록 신뢰의 수준이 높아진다는 공통점을 발견했다.

북유럽 국가들의 전반적 정부신뢰 수준이 가장 높고, 영국, 프랑스 등 국가들은 비교적 높고, 이탈리아 및 스페인은 가장 낮고, 동독이 서독보다 낮다. 대부분 국가들의 지방정부에 대한 신뢰는 중앙정부보다 높게 나타난다.



[그림 8] 유럽국가의 중앙 및 지방정부신뢰: Eurobarometer(2008~2014)⁸⁵

높은 정부신뢰는 중공 정권의 합법성에 대한 보장으로서, 단일정당 집권 국가인 중국에는 이런 높은 정부신뢰가 장기적 안정 집권의 기초가 된다.

3. 한국과 중국의 일치성, 차이성 및 동시변화성

Shin(2012)은 중국, 한국, 베트남, 싱가포르, 일본 등 6개국을 유교 문화국가로 정의했다. 유교 문화는 기원전 108년, 즉 한(漢)나라 무제(武帝) 시기부터 한국에 유입되었다. 통일신라 시대에는 한반도 주민들이 유교 사상을 받아들였고, 유교 체제 아래서 학교, 고시제도 등이 점차 건설되었다. 고려 시대(918~1392)에는 유교를 기반으로 한 관료제 및 고시제도가 확립되었다. 조선 시대에는 유교 사상은 공식적이고 법적인 위상이 확보되어 이데올로기 같은 존재로서 그 지위를 확보했다. 본 연구에서는 중국의 정부신뢰도 중국과 지리적으로 가깝고 오랜 역사를 통해 문물을 교류해 온 한국과의 비교를 통해 양국의 정부신뢰에 대해 더욱 깊이 있는 이해가 실현될 수 있을 것으로 판단하였다. 이에 따라 한-중 비교연구를 시행하면서 가능한 동질적인 요소를 같은 시간 선상에서 상호 비교하는 것이 바람직하다. 이러한 비교를 통해 기존 현상을 확인하고, 발전적 시각에서 서로의 발전 단계를 파악하며, 나아가 더욱 미래

⁸⁵ <https://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/home/>

지향적인 목표를 탐구할 수 있다. 본 연구에서는 한국과 중국 국민의 자국 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰 태도를 조사하면서 하나의 개체를 타 조직이나 다른 지역과 비교하는 외부적 비교방법을 채택하였으며(최병대 외, 2010), 기본적으로 유사한 것을 묶는 유형화 작업에서 출발하여, 비교 대상들 사이의 일치성, 차이성, 공동변화성을 위주로 살펴보았다(남궁근, 1998; 임도빈, 2016:44-48).

우선 양국 국민들 사이에 일치성 및 차이성이 존재한다고 보고, 이러한 일치성과 차이성은 양국의 환경에 의하여 형성되었다고 판단하였다. 즉 양국 국민들의 의식, 생각, 행동 등의 차이는 양국의 환경, 문화 및 제도 등 외부 요소 때문에 영향을 많이 받았다고 보았다. Lijphart(1971)는 비교연구에 대해 실험방법, 통계방법, 비교방법, 사례연구방법 등 연구방법으로 분류했다. 이 중 실험방법은 두 개의 동질적 연구대상 집단을 사용하되, 하나의 ‘실험집단’은 자극에 노출하는 반면, 다른 하나의 통제 집단에게는 아무런 조작을 가하지 않는 방법이다. 이 두 집단의 변화 결과를 비교하여 양자 간의 차이점을 자극의 결과로 간주한다(남궁근, 1998:59). 하지만 현실에서는 진정한 통제 및 비교 집단을 조성하기 어렵기 때문에, 사회과학 연구자들은 일반적으로 준실험설계 혹은 자연실험 접근법을 통해 연구대상을 선정하고 분석한다. 이런 연구방법은 여러 연구에서도 많이 적용되었다. Putnam이 일치성 중의 차이성을 기초로 이탈리아 남/북 지방에 대해 비교하여 연구했다. 이탈리아의 총 20개

지방정부의 제도적 요소가 같다고 전제를 두고 비록 같은 제도를 보유하고 있더라도 각기 다른 제도적 성과를 낸 것은 각 지역의 다른 사회자본으로 인한 것이라는 결론을 내렸다(Putnam et al. , 1994). Acemoglu & Robinson(2012)은 미국 애리조나(Arizona)주 및 그와 인접한 멕시코 애리조나주에 대해 비교연구를 하였다. 이 연구에서는 두 개의 지역이 역사적으로 유사한 문화를 갖고 있지만 서로 다른 제도를 가진다는 전제를 두고, 양국의 번영과 빈곤을 구분하는 결정적인 요인은 두 개 지역의 다른 제도라는 결론을 내렸다. 본 논문에서는 한국과 중국에 대한 비교연구도 같은 아이디어를 빌려서 출발하려고 한다.

1) 한국과 중국이 일치성

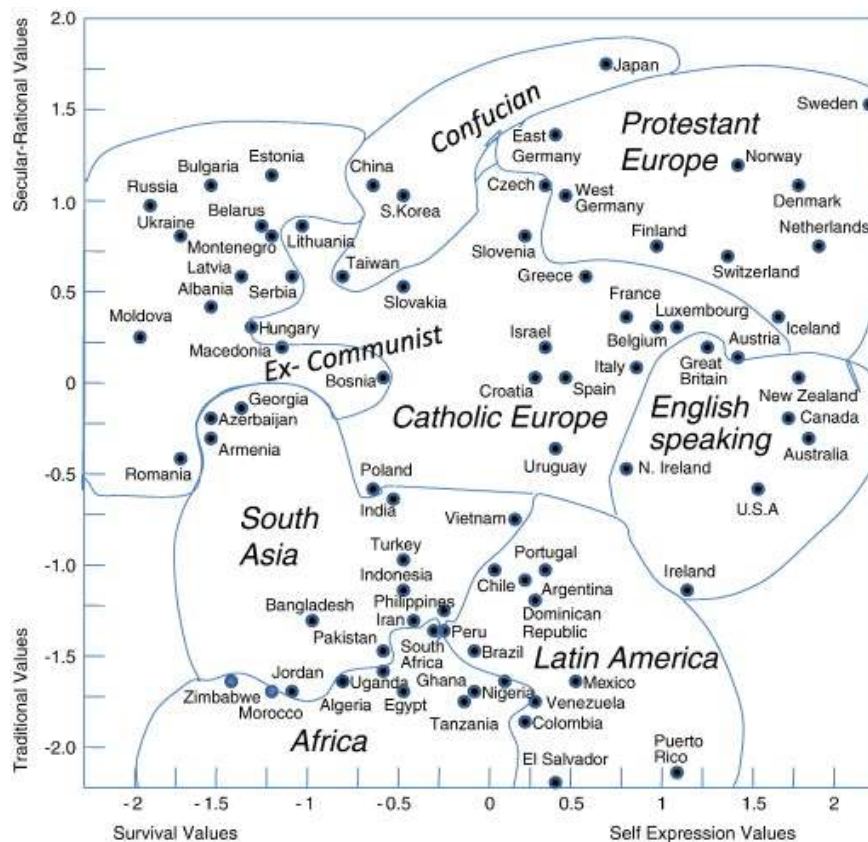
우선 한국과 중국은 관례적으로 동양 국가로 분류되어 지리적 근접성 때문에 문화적, 역사적 공통점을 갖고 있다. 특히 한국과 중국은 전통문화 면에서 여전히 유가 사상의 영향을 많이 받고 있다. 싱가포르 총리 리완유는 동아시아인(일본, 한국, 싱가포르 등)이 가진 강한 단체의식 및 실천으로 옮기는 가치관, 그리고 개인 이익보다 단체이익을 더 중시하는 생각, 단체를 위한 노력 등이 경제 고도발전에 크게 이바지했다고 하였다. 말레이시아 총리는 일본인과 한국인들의 근무 윤리, 규칙에 대한 준수, 충성 및 근면은 국가발전의 동력이 되었다고 하였으며, 이런 윤리는 집단과 나라가 개인보다 더

중요하다는 철학에서 유래되었다고 하였다. 물론 동아시아인들은 자국만의 특징을 내세워 강조하고 자랑스럽게 여기곤 하지만, 세계 기타 지역에 있는 나라와 비교하면 동아시아 나라의 국민들은 검소하고 근면하여, 가정 및 규칙을 중요시하며 개인주의를 배격하는 공통점을 갖고 있다. 이런 공통점은 유교적인 가치관으로부터 유래된다. 예를 들어, 유가의 ‘서열’이라는 관념은 아직도 한국과 중국 두 나라 국민들의 관념에 존재하고 있다. 개인 수준을 떠나서, 문화뿐만 아니라, 국가 및 사회관계를 다루는 데 있어서 정부가 사회를 강하게 주도하고 제어하는 것도 두 나라의 공통점이다(汪玉凱, 馬慶鈺, 2002). 특히 두 나라는 1000년 이상의 중앙집권적 통치를 경험했고, 국가 또한 정부는 사회생활에서 늘 강대한 주도적 지위를 차지해 왔기 때문에, 국가가 권위의 상징이라는 인식은 여전히 양국 국민들의 머릿속에 남아 있다. 비록 중화인민공화국 및 대한민국 정부 수립 직후 중국은 인민 민주 주권국가, 한국은 민주주의 국가로 국가의 제도를 확립했지만, 이렇게 오래 유지해온 전통의 영향은 쉽게 사라지지 않는다.

Inglehart(1997)는 World Value Survey를 통해 세계 43개 주요 나라의 문화 유형을 분석했다. 이 분석은 각국 국민들의 가치관에 대한 조사이며, 아래 그림을 참고하면, Inglehart는 사람들의 가치관을 전통적-세속적, 생존적-자기표현적 2가지 차원으로 분류했다. 분석의 결과를 보면, 비슷한 문화적 성향이 있는 국가들이 일반적으로 그림의

특정 차원에 모여서 분포한다. 물론 예외는 있지만, 라틴 아메리카 나라들, 아프리카 나라들, 서구의 전통 천주교 나라들, 북유럽의 전통 개신교(Protestantism)나라들, 공산주의 나라들, 그리고 동아시아 한국, 중국, 일본 3개 나라는 각각 그림의 다른 위치에서 모여서 분포한다. 이는 비록 각각 같은 유형에 속한 나라들 사이에 가치관의 차이가 있다 하더라도, 이들 국민의 가치관은 세계적인 범위에서 봤을 때 문화 유형별로 내부적 일치성이 존재한다는 것을 보여준다. 즉, 비록 미국 및 캐나다의 국민들 사이, 혹은 한국 및 중국 국민들 사이의 가치관에 차이가 있겠지만, 북미에 있는 이 두 국가와 아시아에 있는 이 두 국가 사이의 가치관 격차가 더욱 크게 나타난다는 것을 설명했다. 다시 말하며, 한국과 중국을 다른 문화 유형에 속하는 국가와 비교하면, 1990년대에 생존 가치를 개인적 행복 가치보다 더 중요시하고, 전통적 종교 권위보다는 세속적 이성권위를⁸⁶ 더 중요시하는 동질적인 나라로 간주될 수 있다.

⁸⁶ Inglehart에 따르면, 중국 등 사회주의 나라에서 세속적 이성권위는 주도적 가치관으로서 전통적 종교 권위보다 더 강력하다. 이는 그림에서 한국과 중국의 위치 차이로도 설명된다.



[그림 9] 세계의 문화지도(Inglehart, 1997; Berthon, et al., 2008)

그리고 Hofstede는 유가의 전통적 가치관과 내부적 일치성이 있는 장기지향적 문화 경향, 그리고 눈앞에 있는 이익을 중요시하는 단기지향적 문화 경향이라는 측정방법을 통해 세계 39개 주요 국가를 비교했다. 장기지향적 문화의 특징은 끈기 및 검소를 강조하며, 환경을 존중하고 미래를 위해 지속적으로 노력한다는 것을 바람직하다고 보는 것이다. Hofstede는 100점 척도를 사용했는데, 이에 39개 나라 중 중국은 1위인 100점 이상, 일본 및 한국은 각각 80점, 76점으로 4,

6위를 차지했다. 그리고 미국, 영국, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이 등
영미계 국가들의 점수는 일반적으로 20~40점 사이에서 분포되어
동양 나라들과 확연하게 다른 단기지향적인 국가문화 특징을 갖고
있다.

물론 한 국가 내에서도 가치관 혹은 문화가 사회의 발전에 따라
변화가 일어나겠지만, 한중 양국의 가치관은 오랫동안 유사한
양상으로 나타났다. 예를 들어 서세동점을 수반하여, 서양의 자유,
평등사상이 점차적으로 동양 사회에 유입되었지만, 적어도 일제
강점기까지는, 전근대적인 가산제적이고 가부장적인 정치문화는 한국
사회에 존재하고 있었고(임혁백, 2014), 한국 경제가 비약적인 성장을
실현하고 민주주의 체제로 변화하기 전까지, 국민들은 여전히 계서적
상하관계, 중앙을 존중하고 지방을 경시하며, 관을 높이고 민을 낮추는
정치윤리를 갖고 있었다(손봉숙, 1985). 중국의 상황은 적어도
문화대혁명 직전까지는 한국과 비슷했다.

그래서인지 양국은 모두 정부주도적인 경제발전 모델을 채택했고,
정부가 사회적 자원을 조달하고 온갖 힘을 동원하여 경제계획 및 발전
전략을 통해 경제의 비약적 발전을 실현했다.⁸⁷ 중화인민공화국과
대한민국 정부 수립 이후, 두 나라의 경제현대화 궤적이 선후적으로
비슷한 노선을 걸어왔다. 경제발전 측면에서 한국은 1960년대 초부터
우선 국가주도적 산업화 및 저임금 수출주도형 정책을 채택했다. 이에

⁸⁷ ‘박정희 모델’이라고 부르는 신권위주의 경제개발 모델은 덩샤오핑의 사회주의
적 개방모델이 되었다(임혁백, 2014:86).

따라 경공업 및 중공업을 적극 발전시키면서 ‘한강의 기적’을 이룩하여 경제적으로 부유한 강국의 지위를 실현했다. 중국은 한국 경제 빠른 성장의 중후기인 1978년부터 개혁개방 정책을 펼치면서 경제발전을 적극적으로 시작했다. 1992년에 덩샤오핑의 남순(南巡, 중국 남부지방인 선전, 광둥 등 지역에 가서 시찰) 이후 전면적 시장경제제도를 도입하여 경제면에서 시장의 힘에 의해 경제발전을 한 단계 더 추진하는 정책을 채택했다. 그 이후부터 2010년까지 약 20년을 걸쳐 국민 총생산(GDP)이 세계 2위에 이르도록 성장해왔다.

한국 및 중국 헌법에서 규정하는 국가 정치제도는 다르지만, 두 국가는 한때 유사한 정치제도를 경험했다. 중국은 정치협상(政治協商)제도를⁸⁸ 실시하면서 공산당 당정일체의 정치체제를 실시하여, 국가를 다스리는 데에 강력한 중앙정부를 실현했다. 한국은 비록 제도적으로 민주주의를 도입했지만, 민주화 운동 전까지는 역시 독재 정부의 힘에 의거하여 국가 통치를 실현했다.

2) 한국과 중국 동시변화 중의 차이성

한국과 중국은 공통적으로 열강의 식민지 시기를 걸쳐 1940년대 말을 기준으로, 중국은 내전에서 공산당의 승리로 사회주의 정권이 자리를 잡았지만, 한국은 대국 간 불신 및 이데올로기 투쟁의 희생으로 미국의 지원 아래 민주주의 정권을 수립했다. 하지만 그때

⁸⁸ 정치협상제도(정협제도)란 중국공산당의 주도 아래, 각 정당, 인민단체, 소수민족 단체 및 기타 사회영역의 대표들이 국정에 대하여 민주적으로 협상을 하는 방식을 말하는 것이다.

한국은 법적으로만 민주주의 국가라고 하지만, 바로 보편적인 민주주의를 실현하기보다는, 사실상 중앙집권화의 정치구조를 1980년대 후반까지 유지했다. 이점은 사회주의 국가로서의 중국의 상황과 비슷하지만, 양국의 차이는 한국의 경제발전 시발점 및 정치제도의 전환점에서부터 발생했다.

경제 측면에서 볼 때, 한국의 경제발전은 중국보다 시간적 선행성을 갖고 있다. 두 나라는 모두 중앙집권적 권위주의 체제 아래서 경제발전을 실현했지만, 시간상으로 한국이 중국보다 약 20년 정도 앞서간다. 1962년 한국의 제1차 경제개발 5개년 계획 시행 당시 두 나라의 일인당 GDP는 한국 106.1달러, 중국 70.9달러로 모두 세계 하위권에 속했지만, 2015년 기준 일인당 GDP는 한국이 27512.89달러로 상위권에 있었지만, 중국은 중위권인 8280.09달러에 머무르고 있었다.⁸⁹ 두 나라의 건국 시기는 비슷하지만 경제발전의 상황이 다른 이유는 역사에서 찾아볼 수 있다. 대한민국은 1950년에 6·25전쟁이 발발한 후 1953년에 휴전하였으며, 그때부터 국내 경제발전에 주력하려고 했다. 1962년부터 경제발전 5개년 계획을 수립하고 1970년대에는 한강의 기적을 이뤄냈다. 중국은 1949~1952년의 경제 회복기를 거쳐 1953년부터 중공업 및 옛 자본주의 경제구조에 대한 개혁을 진행하는 일오계획(一五计划)을 실시하기 시작하였다. 그러나 1958년부터 대약진(大跃进) 및

⁸⁹ <https://databank.worldbank.org/data/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1ff4a498/>
Popular-Indicators

인민공사화(人民公社化) 운동의 우물에 빠졌고, 곧이어 1966년~1976년 문화대혁명 운동의 시작으로 인해 경제적으로 황폐한 20년을 지냈고, 1978년부터 시장경쟁을 도입했다(曹远征, 1989).

이처럼 양국 경제 수준의 차이로 인해 국민들의 가치관도 달라졌다. 앞에서 서술했듯이, 적어도 1980년대 초반까지는 한국인들이 존비(尊卑) 의식을 갖고 있었다. 하지만 바로 이때부터, 전통적 가족주의 의식은 산업화에 따라 점차 소멸되어, 특히 젊은 층들이 부모, 어른, 교사 등 웃어른보다는 자신의 배우자, 동료에 더 많은 신경을 쓰고, 더욱 더 자유로운 분위기와 더 평등한 민주사회의 의식이 나타났다. 이런 가치관의 변화에 따라, 국민들의 요구에도 변화가 나타날 수 있다. 부유한 사회는 빈곤한 사회보다 민주에 대한 지지가 더 강하게 나타날 수 있다는 것이 학자들의 주장이다(Lipset, 1990; Burkhart & Lewis-Beck, 1994). Inglehart(1997) 및 Putman(2000)에 따르면 경제발전과 함께 생존이나 안전에 대한 걱정이 사라지면 국민들이 자연환경 및 사회 환경에 대해 더 많은 요구를 제시할 수 있다. 또한, 그들이 정치를 평가하는 기준도 더욱 엄격해질 것이며, 자기표현 및 자기실현이라는 요구는 단체를 위한 자기희생 정신을 대체할 것이고, 공공적 책임이 떨어질 수 있다. 동시에 권위에 대한 숭배가 없어지고, 기구, 국가 지도자, 정치인 등에 대한 신뢰도 떨어진다.

1980~1987년 사이에 한국에서 민주화 운동이 빈번하게 벌어졌다. 이런 상향식의 정치체제에 대한 변혁 요구는 한국 국민들의 강력한 정치 요구를 반영했다. 민주주의제도는 드디어 한국에서 부활하여 법적으로 제도로서의 보장을 받게 되었다. 이때부터 국민들의 모든 민주주의 가치에 부합한 정치적 행동도 법적으로 운영되는 제도의 지지를 받게 되었다. 이어서 1994년에 부활된 지방자치제도도 마찬가지였다.

하지만 한국의 민주주의제도이든, 지방자치제도이든, 처음에 국민의 필요로 밑에서부터 자생적으로 형성된 것이 아니라 외부로부터 이식된 제도였다. 따라서 제도 실행의 초기에 민중들의 무관심 혹은 집권자들의 제도 남용 현상이 있었고(송남헌, 1986; 손봉숙, 1990; 유영국, 1995), 특히 지방자치제도의 회복은 국민들의 제도에 대한 실수요에 대응한 것이라기보다, 중앙집권적인 통치체제에 대한 반항 수단으로 볼 수도 있고(유영국, 1995:121), 혹은 정체세력들이 자신들의 정치적 이해관계를 따져 본 후 집권한 결과라고 볼 수도 있다(2005:37).

<표 21> 한국과 중국의 동시변화 중의 차이성 거시적 차이점: 경제성장 및 사회제도

	1948	1949	1962	1978	1987	1992	1994
한국	한국건국		경제현대화		민주화 운동	문민정부	
경제발전			(국가주도형 경제성장)			(경제 체제 전환)	
사회제도	←-----중앙집권적 제도-----→				민주화 체제 진입	지방분권제도부활	
정부신뢰	←-----계층적 신뢰-----→				←-----역계층적 신뢰-----→		
중국		중국건국		개혁개방		전면적 심화된 개혁개방	
경제발전				(국가주도형 경제성장)		(경제 체제 전환)	
사회제도	←-----중앙집권적 제도-----→						
정부신뢰	←-----계층적 신뢰-----→						

상기 도표를 통해 한국과 중국이 전통적 동아시아 권위주의 유교 국가에서 식민지 시기를 거쳐 고속 경제발전을 통해 현대 국가로 발전하는 궤적을 명확하게 알아낼 수 있다. 세계적으로 봤을 때, 한국과 중국만큼 문화역사, 사회 환경, 경제발전 모델 측면에서 유사한 국가는 거의 없다. 두 나라는 비슷한 시기에 정권을 확립했고 경제발전 계획을 도입했지만, 한국은 박정희 대통령의 정권 장악으로 인해 중앙집권적인 경제발전 계획을 실현하면서 부유한 경제 강국으로 전환되었다. 또 민주화 운동의 성공을 통해 전 국민들이 민주주의 권리를 획득하여 선진적이고 현대적인 강국의 길을 걷게 되었다. 중국은 공산당의 지도 아래서 경제적으로 많은 우여곡절을 겪은 후 개혁개방을 통해 사회주의적 시장경제 체제를 도입하면서 비약적인 경제발전을 실현했고, 정치 민주 협상제도를 실시하고 있다. 중국의 경우 비록 정치제도 측면에서 큰 변화가 없었지만, 빠른 경제발전으로 인해 국민들의 가치관이 변화했다.⁹⁰ 한국과 중국을 비교해 보면, 물론 절대적 경제 수준은 차이가 있지만, 상대적인 생활 수준의 차이는 많이 벌어지지 않았고, 가치관 측면에서는 서로 수렴하는 양상이 나타났다.⁹¹ 자기표현력 및 자유권리를 주장하는 후기 물질주의적

⁹⁰ 개혁개방 이후 중국인의 가치관은 단일에서 다양, 폐쇄에서 개방, 전통적 의리를 중요시하는 태도부터 실효를 중요시하는 실용주의적 생각, 전체성 및 집단주의에 대한 강조부터 개인 중심적인 가치관(肖霞, 2009), 성스러움에서 세속적, 정신적 가치관에서 물질적 가치관(廖小平, 2014)으로 전환되었다. 또한 史天健(2009)의 조사에 따라, 1993년에, 가정의 경제적 수준은 정부 신뢰에 대해 전혀 영향이 없었지만, 2002~2008년, 국민이 정부에 대한 신뢰는 점차적으로 그들의 가정경제 상황과 밀접한 관계를 맺는다는 것이 나타났다.

⁹¹ 1979년부터 1998년까지 한국인의 가치관 변화는 개인주의, 탈권위주의, 자기 주장성, 남녀평등의식, 풍요로운 생활 및 탈 물질주의적 성향 등의 측면에서 나타났다(나

가치관 측면에서 보면, 한국의 발전은 시간적으로 선행성을 갖고 있어서 한국 국민의 가치관 변화는 중국보다 한걸음 앞서간다. 최근 중국 경제가 비약적으로 발전하면서 평등하고 자유롭고 자기표현력이 강하고 권위를 무시하는 경향이 나타나고 있다. 따라서 중국 사회와 한국 사회의 가치관은 동질화될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 다시 말하면, 한국이 경험한 변화들은 중국 사회의 향후 발전에 지향적인 의미가 있고, 정부의 거버넌스에 도움이 된다고 본다. 동시에 한국 사회는 1980년대 후기부터 짧은 시기에 격변을 경험했으며, 한국이 전형적인 중앙집권적인 권위주의 국가로부터 현대 민주주의 국가로 전환하면서 발생한 문제(예를 들면 정부신뢰 저하 등)와 같은 많은 사회적 변화의 경위에 대한 회고 및 설명은 중국과의 비교를 통해 한국 사회의 발전을 위한 시사점을 도출할 수 있다고 본다.

따라서 자연실험의 관점에서 볼 때, 유사한 문화와 역사, 사회 환경, 경제발전 노선을 경험한 한중 양국은 경제발전 및 정치 요소의 차이로 인해 발생한 차이점을 고찰해 볼 만한 가치가 있다.

자연실험의 관점으로 보면, 특정 사회현상을 연구하는 데에 동질 그룹들이 있는데, 역사 혹은 기타 우연성(randomness, 혹은 as-if randomness, 우연인 것처럼)으로 인해 이 집단들을 통제집단(control group) 및 실험집단(treatment group)으로 구성시켜 우연적 처치(treatment)를 걸쳐 전과 후의 효과 차이를 관찰하는 것을 통해

은영, 차유리, 2010). 이중의 탈 물질주의적 성향 이외에는 중국 개혁개방 이후의 가치관 변동과 수렴하는 관계가 보인다.

인과관계를 추론할 수 있다(Diamond & Robinson, 2010; Dunning, 2012; 최지민 외, 2014). 즉, 한국과 중국의 정부신뢰 비교연구에 있어서, 두 나라가 문화적, 경제적 발전 측면에 역사적 우연성을 갖고 있다고 본다. 그 우연성은 바로 한반도 6·25전쟁을 유발하는 이데올로기로 인한 대국 간의 충돌, 또한 1987년 한국의 민주화 운동이다. 우선 대국 간의 충돌을 인해서 미 군정이 한반도 남쪽에 정착하여, 대한민국이라는 국가가 형성되어 서양의 민주주의를 표방하면서 그에 따른 민주제도 또한 지방분권제도를 즉시 실시했지만(손봉숙, 1985), 이것이 잠시일 뿐이며, 군정권의 쿠데타를 통해 다시 중국과 비슷한 중앙집권주의적 체제로 바뀌었다가 1987년 민주화 운동을 통해 드디어 진정한 민주주의제도 및 지방자치제도를 본격적으로 실시하였다. 제도의 공급 측면에서 볼 때, 대한민국 건국 초기부터 상기 제도들은 이미 법적으로 제도화가 형성되어 있었고, 제도는 사회적 수요기반이 형성될 때까지 대기하고 있었다고 볼 수 있다.

제5장 결론 및 함의

제1절 연구결과의 요약

본 논문은 한국 및 중국의 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰도와 연관되는 요소에 대한 분석을 통해 한중 양국의 정부신뢰 실태를 종합적으로 파악했다. 본 논문은 한국 및 중국 국민들이 중앙 및 지방정부에 대해 서로 다르게 신뢰를 표시하는 현상에 접근하여, 전통적 문화론 및 제도성과론 측면에서 동일한 개인이 왜 동시에 중앙정부 및 지방정부에 대해서 서로 다른 신뢰인식을 갖고 있는지에 대한 질문에 대해 양국의 중앙 및 지방정부신뢰의 관련 요인에 대해서 살펴보았다. 한국 및 중국은 전통적인 동아시아 유교 국가로 분류될 만큼 세계적으로 봤을 때 문화 및 제도에서 동질성이 강하게 나타나는 두 나라이다. 하지만 역사적 우연성 때문에 두 나라가 점차적으로 이질화되고 있다. 특히, 본 논문의 연구주제인 정부신뢰 측면에서 한국은 대부분의 서양 민주주의 나라와 비슷한 상황을 가진 반면, 중국은 중앙정부에 대한 신뢰가 높고, 지방정부에 대한 신뢰가 낮은 상황을 나타내고 있다.

따라서 본 논문은 Asian Barometer 제4차 조사 자료를 이용하여 양국 국민들의 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰를 각각 문화적 요소, 이성선택적 요소(포괄적 지지, 특정적 지지)를 통해 분석했다. 결론은

중국의 경우, 중앙정부를 신뢰하는 원인이 골고루 분포되어 있다. 즉, 전통적 문화요소, 정부에 대한 포괄적 지지, 특정적 지지는 중국의 중앙정부에게 풍부한 신뢰의 원인이 되었다. 동시에 지방정부의 경우, 중국의 특수한 정부 구조 및 정치체도로 인해 정부의 역량 및 자원의 확보 면에서 중앙정부만큼 강력하지 못해, 문화적 요소 및 포괄적 지지 요소는 신뢰의 원인이 되지 못했다.

한국의 경우, 신뢰의 원인을 볼 때 중앙 및 지방정부는 중국과 비교하면 특히 이성적 선택이라는 신뢰에 관련된 요소(포괄적 지지 및 특정적 지지)가 비교적으로 약하다는 것을 알 수 있다. 그 이유는 한국의 분산된 중앙 및 지방정부 권력, 그리고 경제발전에 따른 국민들의 정부 성과에 대한 높아진 기대와 자유로운 언론 비평, 또 날로 강해지는 후기물질주의적 가치관과 연관성이 있다고 추측된다.

동시에 양 나라의 정부신뢰에 관련된 문화적 측면에서 보면, 전통적 유교 가치관이 현대적 자본주의 또는 민주주의 가치관으로 변화하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 신뢰를 형성할 때 정서적 유대는 개인이 받을 이익을 근거로 한 신뢰 형성 기제인 이성적 선택 경로로 대체되어, 동양 사회의 전통 사회생활 중 감성적인 영향이 차지하는 비중이 점차 사라진다는 것을 알 수 있다.

제2절 연구의 함의

1. 이론적 함의

본 논문의 연구를 통해 아래의 몇 가지 이론적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 최근의 정부신뢰 연구는 정부 성과를 중심으로 진행되는 연구가 상당히 많고, 또한 국민 참여, 사회적 자본 측면에서 진행되는 연구가 상당히 많은 실정이다. 이러한 상황에서, 정치문화 혹은 관념의 측면에서의 연구가 좀 더 충실하게 진행될 필요성이 있어 보인다. 또한, 정부의 성과 측면에서, 제도적 성과보다, 구체적인 정부신뢰를 지향하는 구체적 업무성과를 중심으로 진행되는 연구가 비교적 많고, 이에 비해서, 포괄적 정부신뢰를 지향하는 제도적 성과에 관한 연구는 최근에 많이 진행되지 못했다. 정부신뢰가 무조건 높은 것이 좋지는 않지만, 본 논문의 결론을 통해 정부신뢰의 원인이 되는 요소가 골고루 분포된 것을 살펴보는 것도 상당한 의미가 있다고 본다. 국민들의 정부신뢰의 원인이 되는 요소들은 복잡할 뿐 아니라, 그 양상도 복합적으로 나타나며, 시간의 흐름에 따라 달라지기도 한다. 비록 정부 신뢰는 정부 성과와 사회자본으로부터 형성되기도 하지만, 전체적인 시스템 구성의 관점에서 볼 때 문화와 관념이 정부신뢰에 미치는 영향 또한 매우 중요하며 이를 간과해서는 안 된다. 따라서 정부신뢰 연구는 기존의 성과 위주로 진행되는 것뿐만 아니라, 사회적

문화 또는 포괄적 지지의 측면에 조금 더 초점을 맞추어 사회와 문화
변천, 지지의 형성 기제 등 더욱 깊이 있는 연구를 진행할 필요가
있다고 생각한다.

본 연구의 결과를 통해, 통합의 정도가 높고, 성과도 좋은
장기지향적 성향을 지닌 국가는 국민의 전반적 정부신뢰를 높이는
데에 도움이 될 수 있다. 즉, 북유럽과 같이 중앙 및 지방정부신뢰가
모두 높은 국가들은 공동체 의식과 국가의 통합력, 그리고 정부의
성과도 높기 때문에 이런 나라들이 세계적으로 행복지수가 가장 높은
국가로 분류되기도 한다. 즉, 전반적 정부신뢰가 높은 국가에서 좋은
거버넌스가 이루어질 수 있다는 가설을 제기할 수 있는 점을 고려하여,
이런 측면에서 접근하는 추가적인 연구가 필요하다고 본다. 특히
국가의 통합 측면에서 볼 때, 중국의 경우, 중앙정부의 강력한 힘으로
위에서 아래까지 국민 통합을 실현했다. 한국 같은 다수결 민주주의
국가에서 다수결이라는 방법으로 국가 사무를 처리하지만, 이는
소수의 의견을 경청하지 못해 쉽게 모순을 일으킬 수 있다. 이때,
중앙정부의 통합 능력이 약해지면, 정치시스템에 대한 지지도 떨어질
수 있다. 이런 경우, 국민 통합은 중앙정부의 위에서 아래까지의
통합력으로 실현하기가 힘들며, 시민사회에서의 자발적인 아래에서
위까지의 방법으로 통합을 실현하는 것이 좀 더 현실성 있다.

또, 현재 행정학 영역에서 활발하게 원용된 이론들은 대부분
서양에서 유래되었다. 하지만 마치 체격이 다른 사람에게 같은 옷을

입혀주면 잘 맞지 않는 것처럼, 서로 유사한 전통 및 문화를 가진 동아시아 국가의 특성과 사회 현실을 반영하는 새로운 이론 및 사회 제도의 도출이 필요하다고 본다. 이러한 이론과 사회 제도는 동양 사회의 실정을 더 잘 설명하고, 사회 질서도 더 잘 다룰 수 있을 것으로 생각한다. 특히 사회 제도의 도입 면에서 볼 때, 비교와 모방, 실험 및 변화, 조정 및 혁신은 아주 중요한 절차라고 본다.

마지막으로 비교하는 과정에서 오늘까지 한국의 발전 맥락, 그리고 여러 현실적 상황이 중국의 향후 발전에 좋은 참고가 될 것으로 생각한다. 전통 농경사회를 거쳐 경제발전에 따라 물질적 풍요사회로 나아가는 발전과정에서 전통적 가치관의 출현은 두 나라에서 공통적으로 나타났다. 한국의 경우 사회적 변화가 중국과 비교하면 선행성을 갖고 있다. 가치관의 변화는 제도의 변화를 유발하고, 새로운 이념에 적합한 제도는 또다시 인간의 행동을 새로운 가치관이 주도하는 방향으로 유도하여 새로운 제도의 공고화에 도움을 준다. 위와 같은 논리로 보면, 조만간 중국에서도 가치관 및 제도 사이의 충돌이 나타날 것으로 예상하며, 그러한 새로운 제도에 대한 도입, 선택 혹은 창출은 지혜롭게 결정되어야 할 것이다. 따라서 이런 관점에서 볼 때, 한국의 사회 현실, 제도 상황 등 여러 측면을 회고, 관찰, 분석하는 것은 중국의 사회발전에 주는 의미가 클 것이다.

2. 정책적 함의

한국의 경우, 중국과 비교하여 중앙정부의 통합력이 떨어진다. 경제의 발전 및 민주주의 제도의 도입으로 인해 나타난 자유, 평등, 그리고 개인주의적 경향은 여러 분권 구조를 위해 설계된 정치적, 행정적 제도의 시행을 수반하며 점차적으로 자리를 잡아갔고, 각종 형태로 구성된 이익 집단의 형성을 촉진했다. 이런 상황에서, 전통문화의 공동체의 이익에 대한 배려는 점차 사라지고, 오로지 자신의 이득을 추구하고자 하는 생각만이 팽배해지는 것이 현실이 되었다. 특히 정치의 본질을 망각한 채 과도한 형식만을 추구하는 정치 현실과 다른 사람의 처지를 생각하기보다는 자신의 이익을 먼저 추구하는 개인주의적 성향이 짙어진 사회 분위기 등은 한국의 국가 공동체 의식을 약화하고 있다.

조사 및 여러 문헌을 통해 알 수 있듯이, 한때(군정부 시절) 한국정부도 중앙정부에 대한 높은 신뢰를 누렸다. 민주화 운동 이후, 정부에 대한 신뢰도는 급격하게 떨어졌고, 특히 중앙정부에 대한 신뢰도는 더욱 많이 하락하면서 지속적으로 낮은 수준에서 배회해왔다. 비록 정부에 대한 신뢰도는 무조건 높은 것이 좋지는 않지만, 과도하게 낮은 신뢰도는 여러 사회적 문제를 가져올 것이라는 우려를 고려할 때, 정부가 국가 및 국민, 또한 국민 사이의 통합력 및 응집력을 향상시키는 것도 좋은 방법이라고 생각된다. 하지만 중앙정부의 측면에서 볼 때, 자신의 역량과 가진 자원의 한계로 인해

전반적 사회 분위기를 개선하고자 하더라도 이미 악화한 사회적 응집력을 회복하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보인다. 따라서 균열 및 갈등이 심한 사회가 민주주의를 유지하고 국민의 통합을 실현하려면 협의민주주의를 채택하는 것이 유일한 방법이다. 즉, 균열한 사회에서 내부적 갈등을 성공적으로 극복하는 유일한 방안은 권력 공유를 제도화하는 길이다(안성호, 2005: 386). 따라서 한국의 경우, 승자독식의 다수결 민주주의(김재한, Lijphart, 1997)를 권력 공유의 협의민주주의로 전환하는 것이 여전히 중요한 과제이다. 이런 과정에서 국민 참여는 균열 및 갈등을 평화적으로 해결하는 가능성을 높여줄 수 있다.

중국의 경제발전에 따라, 비록 국가 체제는 변화가 없었지만, 국민들의 전통적 의식이 점차적으로 쇠퇴하여, 개인주의 의식이 점차적으로 강해지고, 정부에 대한 평가에 있어서 이성적인 판단이 차지하는 비중이 점점 증가했다. 만약 정부 성과 측면에서 정부가 국민의 기대만큼 좋은 성과를 내지 못하면, 정부의 합법성 문제가 발생할 것이다. 이는 바로 최근에 시행되는 성과지향적인 체제 개혁의 원인이다. 하지만 중국 정부는 아직은 체제의 힘을 통해서 문화적, 혹은 정서적으로 국민들에게 영향력을 미칠 수 있는 역량을 가지고 있기 때문에, 당분간 정부의 신뢰저하 문제는 발생하지 않을지 몰라도, 장기적으로 중앙정부의 신뢰저하는 불가피하게 일어날 것으로 예측할 수 있다. 이런 상황에 미리 대처하기 위해 제도적인 검토가

필요하다고 본다. 중국과 동질성이 높은 한국의 예를 참고하여 가치 있는 제도를 설계하는 것은 좋은 방법이 될 것이다.

한국은 중국의 선형적인 참조대상이 된다는 점을 고려해 보면, 경제성장 및 사회진보가 이루어짐에 따라, 국민들이 지금처럼 높은 수준의 정부신뢰를 유지하지는 않을 것이므로 이에 대해 준비를 할 필요가 있다. 이는 사회적 관리, 혹은 거버넌스 측면에서의 새로운 문제를 반드시 유발할 것이다. 현재의 한국처럼 중국에서도 국민의 이성적 판단과 개인주의 가치관이 만연하는 국민 태도의 변화가 나타나고, 이성 사회로 점차 진입하고 있다. 정부신뢰의 감정적 요소의 쇠퇴, 그리고 이성적 요소의 증가에 따라, 정부의 제도, 절차, 행정 등 여러 측면의 성과에 대한 요구도 점차 높아졌다. 물론 국민들의 수준도 중요한 변수지만, 만약 정부가 국민들의 기대만큼 성과를 내지 못하고, 또한 이때 충분한 감정적인 지지가 뒷받침되지 못한다면, 사회적 혼란 및 정부 정권의 합법성 문제가 발생할 것으로 예상된다. 따라서 중국 정부의 입장에서는, 사회발전에 따라 나타난 국민들의 요구뿐만 아니라, 의식, 관념, 가치관의 변화를 미리 감지하여 정부의 능력 및 자원을 적극적으로 활용해서 대응하는 것이 사회의 안정적 발전에 바람직한 행동이 아닐까 한다. 특히 기존의 강력한 국가 통합력을 유지하는 상황에서 지방정부 수준의 자주성과 주민의 자치 참여 능력의 향상, 그리고 그와 연관된 제도 탐색, 설계 및 실행은 향후의 국가발전에 유용한 방향이 될 것으로 생각한다.

현재 중국의 입장에서 본다면, 한국과 비교했을 때, 새로운 제도를 도입하고 실행하면서 무조건 외국의 좋은 제도를 그대로 들여오기보다는, 사회 현실을 잘 파악하여 자국의 국민 특성, 국민감정에 맞는 토착적 사회 제도를 탐색하고 설계하고 실험적으로 운영하는 것도 미래를 대비하기 위해 상당히 중요한 일이라고 본다.

마지막으로, 한국과 중국의 정부신뢰 요인 비교를 통해서 알 수 있듯이, 정부의 성과는 여전히 정부신뢰를 향상시키는 중요한 수단으로서 지속적으로 좋은 성과의 창출은 양국 정부에게 모두 중요한 의미가 있다.

제3절 연구의 한계점

본 논문에서 한국 및 중국의 중앙정부 및 지방정부 신뢰에 대해서 선정된 독립변수를 이용해서 다중회귀모형을 구축해서 각각 분석했지만, 한국 지방정부의 신뢰에 대한 설명은 기타 대상에 대한 설명만큼 충분하지 않다고 본다(Adj R-Square=0.10). 이는 본 연구의 연구 틀을 통한 한국 지방정부의 신뢰 태도에 대한 설명이 기타 대상보다 한계가 있다고 본다.

또 실제로는 중앙 및 지방정부의 신뢰도에 영향을 미치는 요인이 다를 수 있다(전계영, 2009). 즉, 한국의 지방정부는 중국의 중앙/지방정부, 한국의 중앙정부와 다른 특성을 가질 것이며, 그의 신뢰 태도에 영향을 줄 수 있는 기타 요인을 연구의 틀에 포함하지 못했다는 데에 그 원인이 있다. 이는 향후의 연구에서 보완해야 하므로 추가적 연구의 진행이 필요하다고 본다.

본 연구는 연속 의식 조사 자료를 사용하여 진행된 연구지만, 자료 구성의 한계로 분석 기간이 짧아 동태적인 변화를 분석하지 못하였다. 정부신뢰의 관련 요소, 특히 문화적 요소 및 포괄적 지지 요소는 사회발전 수준에 따라 변동하는 경향이 상당히 뚜렷하다(Almond & Verba, 1980). 또한, 최근에 진행된 정부신뢰에 관한 많은 연구는 시계열 자료를 이용해서 연구를 수행했다. 따라서 이러한 변화의 추세를 추적하여 파악하고, 본 연구를 보완하고 발전시켜 연구를 진행하는 것은 향후의 과제이다.

그리고 본 연구는 포괄적인 연구로서, 한국과 중국 양국의 정부신뢰에 관한 일반적인 상황에 대해서만 연구했다. 본 논문에서 논의된 문화적 요소 및 포괄적 지지 요소는 정부신뢰 연구에서 최근에 비교적 소홀하게 여겨지는 부분이며 이런 요소들과 정부신뢰와의 관계, 또는 내부 작동 기제에 대한 심도 있는 연구가 추가적으로 필요하다고 보고, 향후의 연구 과정에서 한 걸음 더 나아가서 발전시키고자 한다.

참 고 문 헌

- 김대욱, 이승중. (2008). 정부신뢰의 참여의 효과. 한국사회와 행정연구, 18(4): 43-62.
- 김도태. (2008). 18대 총선과정에서의 충북지역 당선자 당선요인 분석. 사회과학연구, 25(1), 109-136.
- 김병섭, 임도빈. (2012). 통일한국 정부론: 급변사태를 대비하여. 파주: 나남
- 김병준. (2009). 지방자치론 / 김병준 저. 파주: 法文社.
- 김왕식. (2008). 부패-신뢰 상관관계의 정책적 함의: Simultaneous Equation Model을 이용한 분석. 한국행정연구, 17(1): 191-220
- 김왕식. (2011). 정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구: 사회문화적 접근 방법과 제도적 성과 접근방법의 검증. 사회과학연구, 2011, Vol. 272(2), pp.141-161
- 김용세. (1998). 공직부패의 개념, 유형과 구조. <형사정책연구>, 9(3): 75-112
- 김우택, 김지희 & 김지희. (2002). 한국사회 신뢰와 불신의 구조: 미시적 접근/김우택; 김지희 [공]편. (한림과학원총서 ; 88). 서울: 小花.
- 김인영, 외. (2002). 한국사회 신뢰와 불신의 구조: 거시적 접근. 서울:

소화.

- 김석준. (2002). 현대 대통령 연구 1= Modern Korean presidency: Legal, political, psychological & institutional analysis on the Korean presidency / 김석준 지음. 1-3. 서울: 대영문화사.
- 김재한, A. Lijphart. (1997). 합의제와 한국의 권력구조. 한국정치학회보. 31(1):99-120
- 김지은. (2006). 지방자치단체 부패영향요인에 관한 연구. 서울: 서울대학교 행정대학원.
- 김지훈. (1982). 한국 정치문화의 특성과 변천. 김운태 외. 서울대학교 행정대학원, 행정논총 31(1)).
- 김태룡. (1996). 한국에서의 중앙정부와 지방정부: 관계와 변천. 한국도시행정학회: 도시행정학보, 1996년 9권, pp.47-41
- 김태룡. (2009). 새한국정부론 / 김태룡 외[저]. (개정판. ed.). 서울: 대영문화사.
- 김철수. (2010). 대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가—대통령제냐 의원 내각제냐. 서울: 예지각
- 김현구, 이승중, 최도림. (2009). 정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용: 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석. 행정논총, 47(3), 1.
- 금현섭, 백승주. (2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책 지지. 행정논총 제 48권 제4호(2010. 12):201-228

- 남궁근. (1998). 비교정책연구: 방법, 이론, 적용. 서울: 법문사
- 민영, 주익현. (2007). 사회자본의 민주주의 효과: 미디어 이용과 사회 자본이 정치적 관심과 신뢰 및 참여에 미치는 영향. 한국언론학보 51(6), 2007.12, 190-217
- 민정훈. (2018). '한국 광역단체장 선거에서의 투표 결정 요인들.' 세계지역연구논총 36, no. 3 (2018): 205.
- 류태건. (2016). 정부신뢰의 정부 외적 영향요인: 한국의 경우 실증분석. 한국동북아논총, 79, 217.
- 박대식. (2000). 정치문화 접근법과 합리적 선택 접근법에 대한 이론적 평가. 사회과학연구, 11, 75-89.
- 박석희, 조강주. (2014). 부패행위 사후통제를 위한 부패수익 환수제도 개선방안. 한국행정연구, 23(4), 1-29.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생들 중심으로. 한국행정학보, 제40권 제2호(2006여름): 73~97
- 박통희. (2008). 저신뢰(불신)의 맥락에서 정책과정 참여와 정부위원회. 한국행정학회 학술발표논문집, 2008.12: 1~26
- 박푸름, 김재일. (2018). 정부신뢰모형 도출을 위한 영향요인 분석. 한국공공관리학보, 32(3), 255-281.
- 박현주, 이명진. (2018). 한국과 독일의 정부신뢰 영향요인 비교. 한국공공사회학회, 공공사회연구 8(1), 2018.2 5-37

- 박희봉, 이희창, 조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 한국행정학보37(3), 2003.9, 45-66
- 박희봉, 전경일, 김태순, 강휘원, 이희창, 임명수, 강제상, 남창우. (2007). 사회자본이 대인, 시민사회, 정부 관계에 미치는 영향: 한·중·일 3국의 가족 사회자본 형성과 결과 비교 분석. 한국연구재단(NRF, National Research Foundation of Korea)
- 박희봉, 김동현. (2014). 스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교. 한국행정연구, 23(2), 1-34.
- 배병용, 이시원. (1988). 정부불신의 원인과 결과. 한국행정학보 제22권 제2호
- 배현정. (2011). 아시아에서의 정부신뢰의 근원-다수준 분석. 박사학위논문, 고려대학교
- 손봉숙. (1985). 한국지방자치연구: 제1공과국의 정치과정을 중심으로. 서울: 삼영사
- 손호중, 채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구-부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 한국행정학보39(3), 2005.9, 87-113
- 송건섭. (2017). 총선의 특징과 유권자의 투표결정요인: 대구·경북지역을 중심으로. 국가정책연구, 31(1), 157.
- 양영철. (2012). 지방자치 실시 전제의 오류. '정책 & 지식 포럼' 제 607회, 서울대학교: 한국 정책지식센터 & 한국행정연구소

- 원혜연. (2012). 공공서비스 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향: Off-line과 On-line 접촉유형 비교를 중심으로 / 원혜연.
- 이숙중. (2006). 정부신뢰와 거버넌스. 국정관리연구, 제1권 제1호 (2006:12): 143-172
- 안성호. (2005). 분권과 참여: 스위스의 교훈. 서울: 도서출판 다운샘
- 이기우. (1996). 기능분담: 지방자치발전을 위한 사무배분의 과제, 한국지방자치학회
- 이숙중, 유희정. (2015). 정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로. 서울대학교 한국정치연구소
- 이시원. (1993). 정부신뢰의 개념적 논의. 논문집, 32(1). 대구: 경상대학교
- 이승중. (2005). 지방자치론: 정치와 정책 / 이승중 저. (제2판. ed.). 서울: 박영사
- 이승중. (2010). 「정부신뢰에 대한 종교의 영향」, 한국행정학보, 44(1): 99-119.
- 이우현. (1966). 정치학 원론. 서울: 법문사
- 이정철. (2016). 정부 투명성이 정부신뢰 및 성과에 미치는 영향. 국가정책연구, 제30권 제1호: 73-95
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 사회과학논집, 제32집, 2001
- 이종수. (2009). 행정학 사전. 서울: 대영문화사

- 이지호, 이현우. (2015). 정부신뢰의 한국적 의미와 측정: 반응성, 효율성 그리고 공정성. 한국정치연구, 2015, Vol. 24(3), p.1
- 이현수. (1999). 국민의 행정신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 한국행정학보 제33권 제2호(1999여름): 37-56
- 임도빈. (2016). (개발협력시대의) 비교행정학: 선진국과 개발도상국의 행정체제의 분석적 이해 / 임도빈 저 (제3판. ed.). 서울: 박영사.
- 임승빈. (2016). 지방자치론 / 임승빈 저 (제9판. ed.). 파주: 法文社.
- 임희섭. (1994). 한국의 사회변동과 가치관. 서울: 나남출판.
- 오경민, 박홍식. (2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 한국정책학회보, 2002년 11권3호, pp.113-135
- 유영국. (1995). 한국민주주의와 지방자치. 서울: 세종출판사
- 윤광일. (2017). 한국인 국가정체성의 정치심리학. 문화와 정치4(4), 2017.12, 5-41
- 윤종성. 2015. 역대 대통령의 국정운영성과에 관한 연구. Social Science Research Review, Kyungsung University, Vol.31, No.2, PP, 207-234
- 장수찬. (2002). 한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부신뢰. 한국정치학회보 36(1), 2002.5, 87-112

- 전계영. (2009). 지역주민의 지방정부신뢰 영향요인 연구. 박사학위논문, 서울시립대학교
- 정광호, 이달곤, 하혜수. (2011). 지방정부신뢰요인의 탐색. 한국행정학보, 45(4): 181-202
- 정광호. (2011). 정부신뢰. 서울: 법문사
- 정광호. (2011). 지방정부신뢰요인의 탐색. 한국행정학보, 제 45권 제 4호(2011겨울): 181-201
- 정희채. (2000). 政治發展論 / 鄭熙彩 著. (정치학총서). 서울: 法文社.
- 조기숙, 남지현. (2007). 대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로. 한국과 국제정치, 23(2): 61-92
- 최병대, 한국지방자치학회. (2010). 한일 지방자치 비교 / 지은이: 최병대 외; 한국지방자치학회 편. 서울: 대영문화사.
- 최장집. (2017). 민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기. 개정2판 11쇄. 서울: 후마니타스.
- 최지민, 김순은. (2014). 개인 행복이 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구-서울특별시 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보, 제26권 제2호(통권86호)
- 최창규. (1976). <한국정치론>, 김운태 외. p. 136-182
- 한규중. (1958). 정치학 개론. 서울: 민중서관
- 홍훈. (2014). 행동경제학의 정책적인 함의. 한국정책학회 하계학술발표논문집, 2014(1), 52-74.

- Aberbach, Joel D. & Jack L. Walker. (1970). The Attitudes of Blacks and Whites toward City Services: Implications for Public Policy. In *Financing the Metropolis*, ed. John P. Crecine. Beverly Hills, Ca: Sage.
- Abramson, P. R., & Finifter, A. W. (1981). On the meaning of political trust: New evidence from items introduced in 1978. *American Journal of Political Science*, 297–307.
- Abramson, P. R., & Inglehart, R. F. (2009). Value change in global perspective. University of Michigan Press.
- Algan, Yann & Pierre Cahuc. (2014). ‘Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications,’ in Philippe Aghion, Steven Durlauf ed, *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2A, 2014, pp.49–120.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963, 1972). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton university press.
- Almond, G., & Verba, S. (1980). *The Civic culture revisited* / edited by Gabriel A. Almond, Sidney Verba. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Anderson, C. J., & Guillory, C. A. (1997). Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of

- consensus and majoritarian systems. *American Political Science Review*, 91(1), 66–81.
- Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91–109.
- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Berg, L. & Hjerm, M. (2010). National Identity and Political Trust: Perspectives on European. *Politics and Society*, 01 December 2010, Vol.11(4), p.390–407
- Berthon, P., Pitt, L., Berthon, J. P., Campbell, C., & Thwaites, D. (2008). E–relationships for e–readiness: Culture and corruption in international e–B2B. *Industrial Marketing Management*, 37(1), 83–91.
- Birkinshaw, Patrick J. 2006. Transparency as a Human Right. In *Transparency: The Key to Better Governance?* edited by Christopher Hood and David Heald, 47–58. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bingham, R. D. (Ed.). (1991). *Managing local government: public administration in practice*. Sage publications.

- Bjørnskov, Christian. (2017). 'Social Trust and Economic Growth,' Eric M. Uslaner, ed. Oxford Handbook of Social and Political Trust, 2017.
- Blackburn, S. (1998). Trust, cooperation, and human psychology. Trust and governance, 28–45.
- Bok, D. (1997). Measuring the performance of government. Why people don't trust government, 55–75.
- Bouckaert, Geert & Steven Van de Walle. (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance' : Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, Vol.69(2003), 329–343
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., Maddens, B., & Kampen, J. K. (2002). Identity vs Performance: An overview of theories explaining trust in government. Leuven, Belgium: Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven.
- Bowler, Shaun and Jeffery A. Karp. (2004). Politicians, Scandals, and Trust in Government. *Political Behavior*, Vol. 26, No. 3, September 2004
- Braithwaite, V., & Levi, M. (Eds.). (1998). Trust and governance. Russell Sage Foundation.

- Brehm, John and Wendy Rahn. (1997). Individual–Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3 (Jul., 1997), pp. 999–1023
- Buchanan, James. B. (1988). 自由，市场和国家——20世纪80年代的政治经济学（吴健良等），北京：北京经济学院出版社
- Caiden, Gerald E. (1982). *Public Administration*, 2nd ed. Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers.
- Catterberg, Gabriela & Alejandro Moreno. (2006). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 18, Issue 1, 1 March 2006: 31-48
- Chang, E. C., & Chu, Y. (2006). Corruption and trust: Exceptionalism in Asian democracies? *Journal of Politics*, 68, 259–271.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public opinion quarterly*, 64(3), 239–256.
- Chanley, Virginia A. (2002). Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences. *Political Psychology*, Vol.23, No.3, 2002

- Charles Tilly. (2005). *Trust and Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Chen, Xueyi & Tianjian Shi. (2001). Media Effects on Political Confidence and Trust in the People's Republic of China in the Post-Tiananmen Period. *East Asia*, Fall 2001: 84–118
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487–511.
- Coleman, James S.. (1990). *Foundations of Social Theory*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Citrin, Jack. (1974). Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *The American Political Science Review*, Vol. 68, No.3
- Citrin, J., & Green, D. P. (1986). Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British journal of political science*, 16(4), 431–453.
- Citrin, Jack & Samantha Luks. (2001). Political Trust Revisited: Does Trust Ever All Over Again? In John R. Hibbing, Elizabeth Theiss-Morse. *What Is About Government That*

- Americans Dislike? Cambridge University Press.
- Cottam, Martha L., Beth Dietz-Uhler, Elena Mastors, Thomas Preston.(2010). Introduction to Political Psychology, Second Edition. Taylor & Francis.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1995). Democratic decentralisation and institutional performance: four Asian and African experiences compared. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 33(3), 309–334.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Dalton, Russel J. (2005). The Social Transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology* 15, 2005(3)
- Dalton, Russel J. (2010). 시민 정치론, 선진 산업민주주의 국가의 여론과 정당, 제5개정판. 서울: 아르케.
- David Easton. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf, 1953
- DeHoog, Ruth H., David Lowery, William E. Lyons. (1990). Citizen Satisfaction with Local Government Services: A Test of Individual Jurisdictional, and City Specific Explanations. *Journal of Politics* 52(Aug. 1990): 807–837

- Delhey, J., & Newton, K. (2004). Social trust: Global pattern or nordic exceptionalism? (No. SP I 2004–202). WZB Discussion Paper.
- Dickson, Bruce J.. (1992). What explains Chinese political behavior? The debate over structure and culture. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 1 (Oct., 1992), pp. 103–118.
- Espinal, R., Hartlyn, J., & Kelly, J. M. (2006). Performance still matters: Explaining trust in government in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 39(2), 200–223.
- Frederickson, H. George and Frederickson, David G. (1995). Public Perceptions of Ethics in Government. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 537, Ethics in American Public Service (Jan., 1995), pp. 163–172
- Fitzgerald, Jennifer & Jennifer Wolak. (2014). The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. *International Political Science Review*, Vol. 37, issue: 1, page(s): 130–146
- Friedle Weiss, Silke Steiner(2007). Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the

- WTO: Overview and Comparison, *Fordham International Law Journal*, 30, 1545–1586.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust, the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press
- Gambetta, D. (1988). Can we trust trust?, in Gambetta, D. (Ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. New York: Basil Blackwell
- Gamson & Suzanne. (1991). *Scandal: the Crisis of Mistrust in American Politics*. New York: Random House.
- Garner, James Wilford. (1928). *Political Science and Government*. New York: American Book Company
- Gershtenson, J., & Plane D. L. (2006). Federalism and trust in government. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association (APSA), Philadelphia, PA.
http://www.allacademic.com/meta/p152448_index.html
- Gershtenson, J., & Plane, D. L. (2007). *Trust in government*. American National Election Studies pilot report.
- Glaser, M. A., Denhardt, K. G., & Grubbs, J. W. (1997). *Local government—sponsored community development: Exploring relationships between perceptions of*

- empowerment and community impact. *The American Review of Public Administration*, 27(1), 76–94.
- Gordon Redding. (1990). *The Spirit of Chinese Capitalism*. Berlin; New York: de Gruyter, 1993
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (Doctoral dissertation, University Utrecht).
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586.
- Guo, xiaolin. (2001). Land expropriation and rural conflicts in china. *China quartely*, 166:422–439
- Hardin, Russell. (1998). *Trust in Government*. In *Trust and Governance*. Russel Sage Foundation, New York.
- Hetherington, Marc J, (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*. Vol. 92, No. 4
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Harvard university press.
- Hofstede, Geert & Gert Jan Hofstede. (2005). *Culturals and*

- Organizations: Software of the Minde, 2nd edition. New York: McGraw–Hill
- Hibbing, Hohn R. & Elizabeth Theiss–Morse. (2003). What is about Government that Americans Dislike?. Cambridge University Press.
- Hood, Christopher. (2006). Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments. In Transparency: The Key to Better Governance? edited by Christopher Hood and David Heald, 211–26. Oxford, UK: Oxford University Press
- Huseby, B.M. (2000). Government Performance and Political Support: A Study of How Evaluations of Economic Performance, Social Policy and Environmental Protection Influence the Popular Assessments of the Political System; Institutt for Sosiologi og Statsvitenskap: Trondheim.
- Hu, R., Sun, I. Y., & Wu, Y. (2015). Chinese trust in the police: The impact of political efficacy and participation. *Social Science Quarterly*, 96(4), 1012–1026.
- Jennings, M. K., & Niemi, R. G. (1968). The Transmission of Political Values from Parent to Child. *The American Political Science Review*, 62(1), 169–184
- Jennings, M. Kent. (1998). Political Trust and the Roots of

- Devolution. In *Trust and Governance*. Russel Sage Foundation, New York.
- Jones, G. R., & George, J. M. (1998). The experience and evolution of trust: Implications for cooperation and teamwork. *Academy of management review*, 23(3), 531–546.
- Keele, L. J. (2004). *In whom do we trust? Confidence in American political institutions*. The University of North Carolina at Chapel Hill, ProQuest Dissertations Publishing, 2003.
- Keele, Luke. (2005). The Authorities Really Do Matter: Party Control and Trust in Government. *The Journal of Politics*, Vol.67, No.3, August 2005: 873–886
- Keele, L. (2007). Social capital and the dynamics of trust in government. *American Journal of Political Science*, 51(2), 241–254.
- Kelson, Hans. (1945). *General Theory of Law and State*. Cambridge : Harvard Univ. Press, 1949.
- Knack, S. & Keefer, P..(1997). Does Capital have an Economic Payoff? A Cross–Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4):1251~1288
- Kim Bang–chool. (2001). More than a Game: Sport and Politics in Korea, 1961–1992. *Korean Journal of History Physical*

- Education, Sport and Dance. 2001, Vol.8, pp.16–29
- Kim Soonhee. (2010). Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter? Public Administration Review, September/October 2010
- Kim Soonhee & Lee Jooho. (2011). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. Global Conference on Transparency Research.
- Lalonde, C. C. (1993). Egalitarianism versus individualism conflict theory: Explaining people's support for employment equity policies (Order No. MM84060). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global.
- Lawrence, R. Z. (1997). Is it really the economy, stupid?. Why people don' t trust government, 111–32.
- Li, Lianjiang. (2004). Political Trust in Rural China. Modern China, Vol. 30 No.2, April 2004 228–258
- Li, Lianjiang. (2011). Distrust in Government Leaders, Demand for Leadership Change, and Preference for Popular Elections in Rural China. Polit Behav(2011) 33:291–311
- Li, Lianjiang. (2012). Hierarchical Government Trust in China. Paper prepared for the IIAS Study Group Workshop on Trust in Public Administration and Citizen Attitudes held in

Seoul, Korea, December 11–12, 2012

- Lijphart, Arend. (1971). Comparative Politics and the Comparative Methods. *The American Political Science Review*, 65:3
- Lijphart, Arend. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University.
- Lijphart, Arend. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lipset, S. M., & Schneider, W. (1983). The decline of confidence in American institutions. *Political Science Quarterly*, 98(3), 379–402.
- Lipset, S. M. (1990). The centrality of political culture. *Journal of democracy*, 1(4), 80–83.
- Lipset, S. M. (1996). American exceptionalism: A double-edge sword. *WORLD AND I*, 11, 260–264.
- Liu, Huaxing and John Waston Raine. (2016). Why Is There Less Public Trust in Local Government than in Central Government in China? *International Journal of Public Administration*, 2016, VOL. 39, No. 4, 258–269
- Mansbridge, J. (1997). Social and cultural causes of

- dissatisfaction with US government. Why people don't trust government, 133–153.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual review of political science*, 3(1), 475–507.
- Luhmann, Niklas. (1984). *Trust and Power*. John Wiley & Sons Chichester, New York.
- Margaret Levi and Valerie Braithwaite. (1998). *Trust and Governance*. Russell Sage Foundation, New York, 1998
- May, Ernest R. (1997). The Evolving Scope of Government. In Nye, J. S., Zelikow, Philip D., and King, David C. (eds.). *Why People Don't Trust Government* (Chapter 1). Cambridge: Harvard University Press.
- McAllister I. (1999). *The Economic Performance of Governments. Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Ed. By Pippa Norris, Oxford University Press.
- Miller, Arthur H. (1974). Political Issues and Trust in Government: 1964–1970. *The American Political Science Review*, Vol. 68, Issue 3 (Sep., 1974), 951–972
- Miller, A. H. & O. Listhaug. (1990). *Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden, and the United States*. *British Journal of Political*

Science 20.

Miller, A., & Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. *Critical citizens: Global support for democratic government*, 204–216.

Mishler, William & Richard Rose. (2001). What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist. *Comparative Political Studies*. 2001(1), p.30–62

Montserrat Guibernau. (2004). Anthony D. Smith on nations and national identity: a critical assessment. *Nations and Nationalism*, Volume 10, issue 1–2, January 2004, p125–141

Muller, Edward N. & Thomas O. Jukam. (1977). On the Meaning of Political Support. *The American Political Science Review*. Vol.71, No.4

Nevitte, Neil & Mebs Kanji. (2002). Authority Orientations and Political Support: A Cross-national Analysis of Satisfaction with Governments and Democracy. *Comparative Sociology*, Vol. 1, Issue 3–4

Nordliner, Eric A.. (1977). *Soldiers in Politics*. Englewood Cliffs: Prentice–Hall

- OECD. (2009). Open Government: Beyond Static Measures: A Paper Produced by Involve for the OECD
- OECD. (2013). Government at a Glance.
- OECD. (2015). Government at a Glance.
- OECD. (2017). Recommendation on Public Integrity.
- O' Keefe, Garrett J. (1980). Political Malaise and Reliance on Media. *Journalism Quarterly*, No.57(1980):122–28
- O' Neill, Onora. 2002. A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Park, Chong–Min & Doh Chull Shin. (2006). Do Asian Values Deter Popular Support for Democracy in South Korea? *Asian Survey*, Vol. 46 No. 3, May/June 2006.
- Patterson, Orlando. (1999). Liberty against the democratic state: on the historical and contemporary sources of American distrust. *Democracy and Trust*, edited by Mark E. Warren. Georgetown University.
- Pharr, Susan J . & Robert D . Putnam . Foreword in *Disaffected Democracies : What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, 2000
- Pye, Lucian W. (1966). *Aspects of Political Development*. Boston:

- Little, Brown, 1966. Print. The Little Brown Ser. in Comparative Politics.
- Piotrowski, Suzanne J. & Gregg G. Van Ryzin. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*. Vol. 37, No.3, Sep.2007:306–323
- Norris, P. (1999). Introduction: The growth of critical citizens?. *Critical citizens: Global support for democratic government*, 1–27.
- Porumbescu, G. (2013). (An) Assessment of the Impact of Citizens' Use of E-government and Online Mass Media on Their Levels of Trust in Government / Gregory A. Porumbescu.
- Przeworski, A., Cheibub, J. A., Limongi Neto, F. P., & Alvarez, M. M. (1996). What makes democracies endure?. *Journal of democracy*, 7(1), 39–55.
- Putnam, R. D., Pharr, S. J., & Russell, J. Dalton. (2000). 'Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?' . *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, 3–27.
- Qin Pang & Nicholas Thomas. (2017). Chinese Nationalism and

- Trust in East Asia, *Journal of Contemporary Asia*, 47:5, 815–838.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press.
- Roberts, Alasdair. (2006). *Governmental Adaptation to Transparency Rules*. In *Transparency: The Key to Better Governance?* edited by Christopher Hood and David Heald, 107–44. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross–discipline view of trust. *Academy of management review*, 23(3), 393–404.
- Saunders, P. (1984). 2 Rethinking Local. *Local Socialism?: Labour Councils and New Left Alternatives*, 22.
- Schario, Tyler&David Konisky. (2008). *Public Confidence in Government: Trust and Responsiveness*, Institute of Public Policy, 2008.9
- Shi Tianjian. (2001). *Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan*. *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 4 (Jul., 2001), pp. 401–419 Published by: *Comparative Politics*, Ph.D.

Programs in Political Science

- Shin, Dohchull, et. Al. (2012). *Confucianism and Democratization in East Asia*. Cambridge University Press
- Starling, G. (2010). *Managing the public sector*. Cengage Learning.
- Stipak, B. (1977). Attitudes and belief systems concerning urban services. *Public Opinion Quarterly*, 41(1), 41–55.
- Subramaniam, Surain.(2000). The Asian Values Debate: Implications for the Spread of Liberal Democracy, *Asian Affairs: An American Review*, 27:1, 19–35.
- Thomas, Craig W. (1998). Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees. *Administration & Society*, Vol. 30 No. 2, May 1998: 166–193
- Tomlinson, A., & Young, C. (Eds.). (2006). *National identity and global sports events: Culture, politics, and spectacle in the Olympics and the football World Cup*. Suny Press.
- Torcal, M. (2014). The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness? *American Behavioral Scientist*, 58(12), 1542–1567.
- Uslaner, E. M. (1999). *Democracy and social capital*. Democracy

- and trust, 121–150.
- Uslaner, E. M. (2002). *The moral foundations of trust*. Cambridge University Press.
- Van de Walle, Steven & Geert Bouckaert. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26:8–9, 891–913
- Van Ryzin, Gregg G. & Douglas Mueaio & Stephen Immerwahr & Lisa Gulick & Eve Martinez. (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City. *Public Administration Review*. May/June 2004, Vol. 64, No.3
- Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, process, and trust of civil servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 745–760.
- Verba, S., & Orren, G. R. (1985). *Equality in America: The view from the top*. Harvard University Press.
- Wang, Z. (2005). Political Trust in China: Forms and Causes. In *Legitimacy* (pp. 113–139). World Scientific Publishing Pte.
- Wright, Deil S.. (1982). *Understanding Intergovernmental*

- Relations, 2nd Edition. Brooks /Cole Publishing Company,
Monterey, California
- Wickman, Stephen B..(1982). South Korea: A Country Study.
Washington D.C.: government Printing Office
- Wong, T., Wan, P., & Hsiao, H. (2011). The bases of political
trust in six Asian societies: Institutional and cultural
explanations compared. *International Political Science
Review*, 32(3), 263–281.
- Xu, X. (2006). Modernizing China in the Olympic spotlight: China's
national identity and the 2008 Beijing Olympiad. *The
Sociological Review*, 54(2_suppl), 90–107.
- Yang Kaifeng & Marc Holzer. (2006). The Performance – Trust
Link:Implications for Performance Measurement. *Public
Administration Review*, January & February 2006
- Zak, Paul J., and Stephen Knack. (2001). ‘Trust and Growth,’
The Economic Journal , 111 (April), 2001, pp.295–321
- 伊斯顿（美）. (1998). 政治生活的系统分析. 北京：华夏出版社
- 曹远征. (1989). 中国经济现代化进程中的体制变革分析. <管理世界>
1989年第三期
- 曹正汉. (2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. *社会学研究*(1),
1–40.

- 陈虹,郑广嘉,李明哲,刘从.(2015).互联网使用,公共事件关注度,信息公开评价与政府信任度研究.新闻大学,2015年第三期
- 陈尧.(2002).社会转型期政治信任结构的变化.上海交通大学
- 程倩,张康之.(2009).论政府关系的现代类型.北京:光明日报出版社
- 戴雅娜,杨英法.(2014).思想政治教育中传统媒体与新兴媒体融通的方法研究.教育评论(12),98-100.
- 管珣.(2012).政治信任的层级差异及其解释:一项基于大学生群体的研究
- 郭大钧.(2009).中国当代史.北京:北京师范大学出版社
- 郭剑鸣.(2010).相机授权体制下我国央地关系中的潜规则现象及其矫治——兼谈分税制后‘驻京办’问题的实质.浙江社会科学(6),25-32.
- 何玉,唐清亮.(2012).公共服务,政府透明度与公众对政府的信任:影响机理与经验证据.华东经济管理,26(4),120-126.
- 胡荣.(2007).农民上访与政治信任的流失.社会学研究(3),39-55.
- 胡荣,胡康,温莹莹.(2011).社会资本政府绩效与城市居民对政府的信任.社会学研究,2011.1
- 胡荣,池上新.(2016).社会资本,政府绩效与农村居民的政府信任.中共天津市委党校学报(2).
- 李永国,2007,当代美国政府信任的变化及其影响因素分析,硕士论文,河北师范大学

- 李玉生. (2012). 中国政府公信力的特殊性分析. 北京邮电大学学报(社会科学版), 第14卷第5期
- 林奇富. (2016). 命运共同体意识与现代国家认同——多民族国家如何塑造, 固和强化现代国家认同. 学习与探索(8), 66-73.
- 刘晖. (2007). 政府绩效对合法性水平层级差异的作用机制——中央政府与地方政府的比较. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 20(1), 34-37.
- 刘杰. (2011). 党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革. 社会科学, 2011年第12期
- 刘伟. (2015). 政策变革与差序政府信任再生产——取消农业税的政治效应分析. 复旦学报(社会科学版), 2015年第3期
- 刘伟伟. (2007). 政治信任与公民对政府绩效的评价: 城市与乡村的调查. 香港社会科学学报. 第三十三期 2007秋/冬季
- 刘雪华, 辛璐璐. (2015). 公民参与视野下的政府信任差序化危机及应对. 廉政文化研究(4), 48-55.
- 楼继伟. (2015). 推进各级政府事权规范化法律化. 预算管理与会计(1), 8-10.
- 罗爱武. (2011). 公民自愿主义, 社会资本与村民投票参与——就中国综合社会调查(CGSS)数据的Logistic回归模型研究. 社会科学论坛, 2011.7
- 吕书鹏. (2015). 差序政府信任: 概念, 现状及成因——基于三次全国调查

- 数据的实证研究. 学海(4), 148-157.
- 吕书鹏, 肖唐镖. (2015). 政府评价层级差异与差序政府信任——基于2011年全国调查数据的实证研究. 北京行政学院学报(1), 29-38.
- 吕书鹏. (2017). 差序政府信任与政治体制支持. 西安交通大学学报(社会科学版), 37(6), 113-120.
- 马德勇. (2007). 政治信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究. 经济社会体制比较. 2007年第5期, 总第133期
- 马岭. (2011). 我国党政关系浅析. 金陵法律评论, 2011, 20(1): 32-37
- 求是. (1994). 增强全局意识. <求是>杂志, 总1212
- 人民论坛课题组. (2016). 什么是大局? 如何维护大局? 当前公众的大局观念与大局意识调查报告. 人民网特别调查
- 上官酒瑞, 程竹汝. (2009). 政治信任研究兴起的学理基础与社会背景. 江苏社会科学, 2009年第1期
- 上官酒瑞. (2011). 级差政府信任与社会管理困境. 上海青年干部管理学院学报, 2011(4)
- 上官酒瑞. (2014). 论变动社会中政治信任的结构特质. 中共天津市委党校学报, 2014年第6期
- 沈士光. (2010). 论政治信任——改革开放前后比较的视角. 学习与探索, 2010年第二期
- 史天健. (2009). 重视传统文化对提升政府信任度的作用. 欧美同学会, 中国留学人员联谊会. 中国与全球化研究文集, 2009: 123-126.
- 宋丽杰. (2013). 论改革开放前后中国政治信任的变迁及启示. 硕士论文,

吉林大学

孙中山. 1981. 孙中山选集. 北京: 人民出版社.

王衡. (2015). 国家认同, 民主观念与政治信任——基于香港的实证研究.

〈经济体制社会比较〉2015年第三期总第179期

王惠岩. (1999). 政治学原理. 北京: 高等教育出版社

王向民. (2002). ‘U’型分布: 当前中国政治信任的结构性分布. 华东师范大学政治学系, 上海

汪玉凯, 马庆钰. (2002). 中国与韩国行政体制改革比较研究. 国家行政学院出版社, 北京.

吴结兵, 李勇, 张玉婷. (2016). 差序政府信任: 文化心理与制度绩效的影响及其交互效应. 浙江大学学报: 人文社会科学版(5), 157-169.

徐金菊. (2006). 政务公开是构建良好政府公共关系重要机制. 甘肃行政学院学报(1), 19-20.

姚志友. (2017). 新媒体时代高校研究生思想政治教育的困境与对策——基于南京五所教育部直属高校调查分析. 江苏高教(6), 80-82.

严卿. (2016). 新中国成立以来中国共产党与农民政治信任关系演进的历史经验. 湖南师范大学社会科学学报, 2016年第1期

杨国枢. (2006). 中国人的社会取向: 社会互动的观点. 〈中国社会心理学评论〉第一辑21-55

杨志军. (2012). 当代中国交越式政治与行政形态的诠释与构建. 浙江社会科学, 2012(9): 51-59

- 叶敏, 彭妍. (2010). ‘央强地弱’政治信任结构的解析 ——关于央地关系一个新的阐释框架. 甘肃行政学院报, 2010年第3期
- 以赛亚·柏林(Isaiah Berlin). (2003). 自由论. 南京: 译林出版社 (Oxford University Press, 2002)
- 应克复. (1988). 苏联党政一体化的形成及其历史启示. 扬州师院学报社会科学版, 1988年第2期
- 余曙光, 全薇. (2016). 中国政府信任类型的历史嬗变与现实思考. 重庆大学学报, 2016年01期
- 于文轩. (2013). 政府透明度与政治信任: 基于2011中国城市服务型政府调查的分析. 中国行政管理(2), 110-115.
- 张厚安, 蒙桂兰, 1993, 完善村民委员会的民主选举制度推进农村政治稳定与发展
- 张康之. (2004). 论政府诚信以及政府的社会信用建设功能. 理论与改革, 2004.5
- 钟杨, 王奎明. (2015). 关于民众对中央政府信任度的多维度分析. 政治学研究(6), 87-97.
- 周飞舟. (2006). 分税制十年: 制度及其影响. 中国社会科学(6), 100-115.
- 周汉华. (2002). 起草<政府信息公开条例> (专家建议稿)的基本考虑. 法学研究(6), 75-97.
- 储昭华. (2004). 是自由的种类之分还是自由与权利之别——伯林'两种自

由'理论再认识. 学术界(4), 149-155.

朱光磊. (2008). 当代中国政府过程 (第三版). 天津人民出版社, 天津

Abstract

A Comparative Study of Government Trust

Between Korea and China

—Focusing on the Hierarchical Government Trust

MOU FEIJIE

Public Administration (Policy Study)

The Graduate School

Seoul National University

Keywords: comparative study between Korea and China, trust in government, hierarchical government trust, political culture, institutional performance

Student Number: 2010–31379

Trust, as excellent social capital, plays a significant role in

reducing costs in social communication and promoting harmonious social development. The issue of public trust in government sounds like a platitude, but nevertheless it is a thought-provoking problem. In the microscopic view, the trust in the government relates to the smooth operation of the government policy; in the macroscopic view, it concerns the legitimacy of a regime. Hence, the issue of public trust in government has been the center of attention in different historical eras.

Compared with China, most of the other countries' level of public trust in government is not high. In terms of the inter-governmental relationship, Chinese public trust in government has demonstrated a distinctive trait. According to Li Lianjiang, in China there is a high level of trust in the national government but a low level of trust in the local government, which is referred to as a hierarchical government trust structure. Contrarily, most of the capitalist countries, including South Korea, have a reversed government trust structure. To be more specific, a high level of trust is demonstrated in the local government, while a low level of trust in the national government.

Many scholars attribute a low level of government trust to high public expectations brought by economic growth, while other

scholars argue that it is the “paradox of distance” caused by devolution that leads to the reverse–hierarchical government trust in the western countries. Chinese scholars believe that it is the Chinese political system, the cultural tradition, and government performance that affect Chinese hierarchical government trust.

Among all the countries in the world, South Korea is the unique country which shares the most similar cultural tradition with China. Moreover, the state–dominant economic development model of South Korea is the same as that of China. According to the research literature and social survey in South Korea, until the early 1980s, South Korean citizens have demonstrated more trust in and were more concerned with the national rather than the local government affairs. The change took place after the democracy movement in 1987 and the decentralization in 1994. Over the past decade, the South Koreans’ overall trust in the government is not high. Also, like most western capitalist countries, South Korea is featured by a reverse–hierarchical government trust structure.

The current study aims to compare differences in the public government trust of South Korea and China which have a similar cultural background but different economic development levels

and political systems. In particular, on the basis of the natural experiment, the comparison between South Korean and Chinese government trust will be conducted in terms of the consistency, difference as well as simultaneous changes of China and South Korea.

The research frame is based on the hypothesis that human beings are the combination of rationality and sensibility. Furthermore, two questions have been raised in the current study. Firstly, why are citizens' trust in national government and local government inconsistent? Moreover, if the trust is closely related to culture and government performance, how is South Korean citizens' trust in their national and local government?

With the data collected from the 4th Asian Barometer Survey, from the perspective of cultural theory and institutional theory, independent variables, namely, traditional Asian value, diffused support, such as the support to the regime, and special support, for example the transparency and the economic performance, and the control variables, such as the social capital, media use habits, etc., have been analyzed by a classic regression model. And a ANCOVA method is also applied to compare the differences of the regression model slopes between South Korean and Chinese

national and local government trust.

The research results indicate that cultural influence on both national and local government trust is waning gradually. As for the cultural factors, the consciousness of obedience to authority does not bear any relation to national and local government trust in China and South Korea, and groupism is only related to the national government trust. As for the institutional factors, in South Korea, community consciousness (part of the diffused support) is unrelated with both national and local government trust. Whereas, it is related to the Chinese national but not local government trust. In terms of special support, South Korean government's responsiveness and anti-corruption performance have been proved to be related with both national and local government trust. On the other hand, it has been found that the responsiveness, transparency, anti-corruption performance and economic performance all demonstrate a positive statistic correlation to both national and local government trust in China.

Finally, it is found in the paper that the sources of Chinese national government trust are richer than that of Chinese local government, which means the public trust in Chinese national government, especially the national government can get more

support from cultural factors, diffused support and special support, while the trust in the local government is relatively weaker. This situation is owing to the integration of the CPC Party and government and the national governmental control over the local government.

In South Korea, on the other hand, due to the slight influence of the cultural factor, diffused support, and the citizens' high expectation, there is no statistically significant correlation between government trust and government performance. South Korea's government trust structure presents a trend of separatism caused by social and economic development and political institutional reform.

부록1

중국 국민의 중앙-지방정부신뢰 회귀계수 통계적 유의미성 검증(1764*2=3528)

Parameter	Estimate	Pr > t
Intercept	0.22	0.22
DUMMY 0	-0.19	0.45
DUMMY 1	0.00	.
권위복종	0.03	0.33
집단의식	0.09	0.04
레짐지지	0.15	<.0001
국가정체성	0.15	<.0001
투명성	0.03	0.08
부패 퇴치	0.07	0.00
대응성	0.07	0.00
경제성과	0.10	0.00
대인신뢰	0.17	<.0001
인터넷 사용	-0.01	0.59
성별	-0.08	0.00
연령	0.00	0.07
교육	0.00	0.64
수입	-0.01	0.53
거주지역	-0.04	0.01
권위복종*con 0	0.02	0.56
권위복종*con 1	0.00	.
집단의식*con 0	-0.19	0.00
집단의식*con 1	0.00	.
레짐지지*con 0	0.01	0.82
레짐지지*con 1	0.00	.
국가정체성*con 0	-0.13	0.00
국가정체성*con 1	0.00	.
투명성*con 0	0.14	<.0001
투명성*con 1	0.00	.
부패퇴치*con 0	0.02	0.54

부패퇴치*con 1	0.00	.
디응성*con 0	0.13	<.0001
대응성*con 1	0.00	.
경제성과*con 0	0.00	0.94
경제성과*con 1	0.00	.
대인신뢰*con 0	0.05	0.32
대인신뢰*con 1	0.00	.
인터넷 사용*con 0	-0.01	0.65
인터넷 사용*con 1	0.00	.
성별*con 0	0.11	0.00
성별*con 1	0.00	.
연령*con 0	0.00	0.03
연령*con 1	0.00	.
교육*con 0	-0.01	0.40
교육*con 1	0.00	.
수입*con 0	0.03	0.35
수입*con 1	0.00	.
지역*con 0	0.10	<.0001
지역*con 1	0.00	.
n=3528		
R-Square=0.35		
F Value=60.99(<0.0001)		

한국 국민의 중앙-지방정부신뢰 회귀계수 통계적 유의미성 검증(1041*2=2082)

Parameter	Estimate	Pr > t
Intercept	0.17	0.57
DUMMY 0	0.46	0.28
DUMMY 1	0.00	.
권위복종	-0.02	0.59
집단의식	0.10	0.03
레짐지지	0.20	<.0001
국가정체성	0.04	0.28
투명성	0.02	0.43
부패 퇴치	0.12	0.00
대응성	0.22	<.0001
경제성과	0.06	0.26
대인신뢰	0.20	<.0001
인터넷 사용	0.00	0.91
성별	0.00	0.95
연령	0.00	0.72
교육	0.03	0.11
수입	0.01	0.63
거주지역	0.05	0.08
권위복종*con 0	0.04	0.45
권위복종*con 1	0.00	.
집단의식*con 0	-0.06	0.34
집단의식*con 1	0.00	.
레짐지지*con 0	-0.05	0.36
레짐지지*con 1	0.00	.
국가정체성*con 0	-0.07	0.21
국가정체성*con 1	0.00	.
투명성*con 0	0.01	0.83
투명성*con 1	0.00	.
부패퇴치*con 0	-0.16	0.00
부패퇴치*con 1	0.00	.
대응성*con 0	-0.11	0.04
대응성*con 1	0.00	.
경제성과*con 0	0.09	0.18
경제성과*con 1	0.00	.

대인신뢰*con 0	0.00	0.95
대인신뢰*con 1	0.00	.
인터넷 사용*con 0	-0.01	0.76
인터넷 사용*con 1	0.00	.
성별*con 0	-0.05	0.39
성별*con 1	0.00	.
연령*con 0	0.00	0.26
연령*con 1	0.00	.
교육*con 0	0.01	0.58
교육*con 1	0.00	.
수입*con 0	0.04	0.39
수입*con 1	0.00	.
지역*con 0	-0.12	0.00
지역*con 1	0.00	.
n=2082		
R-Square=0.18		
F Value=14.32(<0.0001)		

한국 및 중국 중앙정부 회귀계수 통계적 유의미성 검증(1764+1041=2805)

Parmeter	Estimate	Pr > t
Intercept	0.22	0.21
con 0	-0.05	0.88
con 1	0	.
권위복종	0.03	0.32
집단의식	0.09	0.03
레짐지지	0.15	<.0001
국가정체성	0.15	<.0001
투명성	0.03	0.07
부패 퇴치	0.07	0
대응성	0.07	0
경제성과	0.1	0
대인신뢰	0.17	<.0001
인터넷 사용	-0.01	0.58
성별	-0.08	0
연령	0	0.06
교육	0	0.63
수입	-0.01	0.53
거주지역	-0.04	0.01
권위복종*con 0	-0.05	0.27
권위복종*con 1	0	.
집단의식*con 0	0.01	0.91
집단의식*con 1	0	.
레짐지지*con 0	0.05	0.29
레짐지지*con 1	0	.
국가정체성*con 0	-0.11	0.01
국가정체성*con 1	0	.
투명성*con 0	-0.01	0.76
투명성*con 1	0	.
부패퇴치*con 0	0.04	0.24

부패되지*con 1	0	.
대응성*con 0	0.14	0
대응성*con 1	0	.
경제성과*con 0	-0.04	0.42
경제성과*con 1	0	.
대인신뢰*con 0	0.04	0.45
대인신뢰*con 1	0	.
인터넷 사용*con 0	0.01	0.66
인터넷 사용*con 1	0	.
성별*con 0	0.08	0.08
성별*con 1	0	.
연령*con 0	0	0.51
연령*con 1	0	.
교육*con 0	0.03	0.06
교육*con 1	0	.
수입*con 0	0.03	0.41
수입*con 1	0	.
지역*con 0	0.09	0
지역*con 1	0	.
n=2805		
R-Square=0.57		
F Value=121.1 (<.0001)		

한국 및 중국 지방정부 회귀계수 통계적 유의미성 검증(1764+1041=2805)

Parameter	Estimate	Pr > t
Intercept	0.03	0.87
con 0	0.6	0.09
con 1	0	.
권위복종	0.05	0.11
집단의식	-0.1	0.05
레짐지지	0.16	<.0001
국가정체성	0.02	0.5
투명성	0.18	<.0001
부패 퇴치	0.09	0
대응성	0.21	<.0001
경제성과	0.09	0
대인신뢰	0.22	<.0001
인터넷 사용	-0.01	0.29
성별	0.03	0.3
연령	0	0.29
교육	-0.01	0.14
수입	0.01	0.53
거주지역	0.06	0
권위복종*con 0	-0.03	0.54
권위복종*con 1	0	.
집단의식*con 0	0.14	0.05
집단의식*con 1	0	.
레짐지지*con 0	-0.01	0.88
레짐지지*con 1	0	.
국가정체성*con 0	-0.05	0.33
국가정체성*con 1	0	.
투명성*con 0	-0.14	<.0001
투명성*con 1	0	.
부패퇴치*con 0	-0.13	0
부패퇴치*con 1	0	.
대응성*con 0	-0.1	0.03
대응성*con 1	0	.
경제성과*con 0	0.06	0.32
경제성과*con 1	0	.

대인신뢰*con 0	-0.02	0.78
대인신뢰*con 1	0	.
인터넷 사용*con 0	0.01	0.71
인터넷 사용*con 1	0	.
성별*con 0	-0.08	0.12
성별*con 1	0	.
연령*con 0	0	0.63
연령*con 1	0	.
교육*con 0	0.05	0
교육*con 1	0	.
수입*con 0	0.04	0.31
수입*con 1	0	.
지역*con 0	-0.13	0
지역*con 1	0	.
n=2805		
R-Square=0.25		
F Value=30.41 (<.0001)		

한국 및 중국의 중앙-지방 신뢰 격차 비교 (1764+1041=2805)

Parameter	Estimate	Pr > t
Intercept	0.19	0.43
con 0	-0.65	0.13
con 1	0.00	.
권위복종	-0.02	0.54
집단의식	0.19	0.00
레짐지지	-0.01	0.81
국가정체성	0.13	0.00
투명성	-0.14	<.0001
부패 퇴치	-0.02	0.52
대응성	-0.13	<.0001
경제성과	0.00	0.93
대인신뢰	-0.05	0.29
인터넷 사용	0.01	0.63
성별	-0.11	0.00
연령	0.00	0.02
교육	0.01	0.38
수입	-0.03	0.32
거주지역	-0.10	<.0001
권위복종*con 0	-0.02	0.76
권위복종*con 1	0.00	.
집단의식*con 0	-0.13	0.11
집단의식*con 1	0.00	.
레짐지지*con 0	0.06	0.36
레짐지지*con 1	0.00	.
국가정체성*con 0	-0.06	0.27
국가정체성*con 1	0.00	.
투명성*con 0	0.13	0.00
투명성*con 1	0.00	.
부패퇴치*con 0	0.18	0.00
부패퇴치*con 1	0.00	.
대응성*con 0	0.24	<.0001
대응성*con 1	0.00	.
경제성과*con 0	-0.10	0.15
경제성과*con 1	0.00	.

대인신뢰*con 0	0.05	0.43
대인신뢰*con 1	0.00	.
인터넷 사용*con 0	0.00	0.99
인터넷 사용*con 1	0.00	.
성별*con 0	0.16	0.01
성별*con 1	0.00	.
연령*con 0	0.00	0.94
연령*con 1	0.00	.
교육*con 0	-0.02	0.32
교육*con 1	0.00	.
수입*con 0	-0.01	0.81
수입*con 1	0.00	.
지역*con 0	0.22	<.0001
지역*con 1	0.00	.
n=2805		
R-Square=0.23		
F Value=26.06 <.0001		